



Antonio Torres del Moral

Constitucionalismo HISTÓRICO ESPAÑOL

8.^a EDICIÓN

UNED



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

ANTONIO TORRES DEL MORAL
Catedrático de Derecho Constitucional

CONSTITUCIONALISMO

HISTÓRICO ESPAÑOL

8.^a EDICIÓN

CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL (8.ª Edición)

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

Cualquier sugerencia o error observado rogamos nos sea comunicado mediante email a comtip@universitas.es

© Antonio Torres del Moral

© EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.
C/ Núñez de Balboa, 118- 28006 MADRID
Tel. 91 563 36 52
[HTTP://www.universitas.es](http://www.universitas.es)
E-mail: universitas@universitas.es

ISBN: 978-84-7991-449-3
Depósito Legal: M-28475 - 2015
8.ª Edición, septiembre 2015

Imprime:

Solana e hijos, A.G., S. A. U. San Alfonso, 26 - La Fortuna (Leganés) - Madrid
Impreso en España / *Printed in Spain*

ANTONIO TORRES DEL MORAL
Catedrático de Derecho Constitucional

CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

8.^a EDICIÓN



EDITORIAL UNIVERSITAS, S.A.

*A mi hijo Pablo Eugenio
y a sus hijos
Gabriel Enzo y Matías Gael
con renovada esperanza*

ÍNDICE

Índice

PRÓLOGO	17
NOTA A LA SEXTA EDICIÓN	21
NOTA A LA SÉPTIMA EDICIÓN	22
CAPÍTULO I	
CARACTERES GENERALES DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL	23
1. Movimiento constitucionalista y falseamiento de las constituciones	25
2. El constitucionalismo español durante dos siglos	26
2.1. Discontinuidad, falseamiento y superficialidad	26
2.2. Causas del fracaso constitucional español	28
3. Constitución y formas políticas	34
3.1. Constitución y régimen político	34
3.2. Constitución y Monarquía	36
4. Constantes de la historia (escasamente) constitucional española	37
4.1. Los pronunciamientos	37
4.2. La equívoca «ley del péndulo»	38
4.3. El fenómeno juntista español en los siglos XIX y XX	39
4.4. Conclusión: debilidad de las estructuras políticas españolas	40
5. Influencias foráneas en los textos constitucionales españoles	41
6. Periodos del constitucionalismo histórico español	42
Bibliografía	44
CAPÍTULO II	
INICIO DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL	47
1. El estatuto de Bayona	49
1.1. Elaboración y caracteres del texto	49

1.2. Principios políticos	51
1.3. Órganos constitucionales	52
2. Constitución de 1812	54
2.1. De las Juntas locales a las Cortes de Cádiz	54
2.2. Proceso constituyente y caracteres de la Constitución	55
2.3. Principios políticos	60
2.4. Órganos constitucionales	66
2.5. Significado y vigencia de la Constitución de 1812	71
3. ¿Por qué Cádiz y no Bayona?	77
4. La constitución gaditana, bandera del liberalismo europeo	81
Bibliografía	82

CAPÍTULO III

EL PERÍODO ISABELINO	85
1. El legado de Fernando VII	87
2. El Estatuto Real	88
2.1. Proceso de elaboración y caracteres	88
2.2. Naturaleza jurídica	89
2.3. Principios políticos	89
2.4. Órganos del Estado	91
2.5. Significado y vigencia del Estatuto Real	94
3. Constitución de 1837	96
3.1. Proceso constituyente	96
3.2. Principios políticos	98
3.3. Órganos constitucionales	103
3.4. Significado y vigencia de la Constitución de 1837	110
4. Constitución de 1845	113
4.1. Proceso constituyente y caracteres	113
4.2. Variaciones respecto de la Constitución de 1837	114
4.3. Significado y vigencia de la Constitución de 1845	116
Bibliografía	124

CAPÍTULO IV

EL SEXENIO REVOLUCIONARIO	127
1. Crisis constitucional de 1868	129
2. Constitución de 1869	131
2.1. Proceso constituyente y caracteres del texto	131
2.2. Principios políticos	134
2.3. Órganos constitucionales	138
3. Crisis de la Monarquía democrática y proclamación de la Primera República	142

4. El Proyecto de Constitución Federal	145
4.1. Principios políticos	146
4.2. Órganos constitucionales federales	149
5. Crisis de la Primera República	151
6. Significado del sexenio revolucionario	152
6.1. Las causas de la revolución de 1868	152
6.2. La no consolidación del régimen	154
6.3. El fracaso de la revolución social	159
6.4. El fracaso de la revolución política	160
Bibliografía	162

CAPÍTULO V

LA RESTAURACIÓN Y SU CRISIS	165
1. Restauración de la Monarquía	167
2. Constitución de 1876: propósitos y proceso constituyente	168
2.1. Construcción de un sistema bipartidista	168
2.2. Elaboración de la Constitución	170
3. Principios políticos	172
3.1. La Constitución interna y la soberanía compartida	172
3.2. La doble confianza y el turno de partidos	174
3.3. Doctrinarismo transaccional en materia de derechos y libertades	175
4. Órganos constitucionales	179
4.1. El Rey	179
4.2. El Gobierno	180
4.3. Las Cortes: bicameralismo	181
4.4. Administración de Justicia	184
5. Significado de la Restauración y de su Constitución	185
5.1. La España restauracionista y el marco internacional	185
5.2. Insuficiencia del doctrinarismo	186
5.3. Funcionamiento del bipartidismo	187
5.4. El turno en el poder	189
5.5. Oligarquía y caciquismo	190
5.6. Ausencia de alternativa y de modernización	191
6. Propuestas de reforma constitucional	194
7. Agotamiento y liquidación del sistema: la dictadura de Primo de Rivera	197
Bibliografía	199

CAPÍTULO VI

EL RÉGIMEN DE LA II REPÚBLICA	201
-------------------------------	-----

1. La instauración de la Segunda República	203
1.1. De la caída de Primo de Rivera a la Sublevación de Jaca	203
1.2. Elecciones municipales del 12 de abril. Su carácter plebiscitario	205
1.3. Interpretación del resultado. Toma del poder por el comité revolucionario	206
2. Constitución de 1931 y leyes de desarrollo	208
2.1. El Proceso constituyente	208
2.2. Leyes de desarrollo	211
3. Principios políticos	212
3.1. Democracia	212
3.2. Liberalismo político: garantías de los derechos y división de poderes	214
3.3. Regionalismo	216
3.4. Laicismo	218
3.5. Economía mixta	220
4. Órganos constitucionales	222
4.1. Las Cortes	223
4.2. El Presidente de la República	226
4.3. El Gobierno	228
4.4. Relaciones entre las Cortes, el Presidente de la República y el Gobierno	229
4.5. Administración de Justicia	232
4.6. Tribunal de Garantías Constitucionales	233
5. La reforma constitucional	234
6. Significado de la Constitución y del régimen	235
6.1. ¿Hacer la revolución o legalizarla?	235
6.2. El sistema de partidos y su funcionamiento	237
6.3. El quebranto del sistema parlamentario	238
6.4. Períodos del régimen	240
Bibliografía	243

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN POLÍTICO FRANQUISTA	245
1. Evolución histórica del régimen	247
1.1. Período bélico-totalitario: 1936-1942	248
1.2. Período pro-aliados: 1942-1955	251
1.3. Período de desarrollo económico e institucional: 1955-1966	255
1.4. Crisis del régimen: 1967-1975	258
2. Instituciones políticas	261
2.1. La Jefatura del Estado	261

2.2. El Consejo del Reino	266
2.3. Las Cortes	267
2.4. El Gobierno	268
2.5. La Administración de Justicia	269
3. Naturaleza de las Leyes Fundamentales	270
3.1. Su naturaleza no constitucional y el problema de su vigencia	270
3.2. La defensa de su rango: el recurso de contrafuero	272
3.3. Rigidez de las Leyes Fundamentales e intangibilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento	272
4. Naturaleza del régimen	273
4.1. Diversidad de calificaciones propuestas	273
4.2. ¿Un régimen autoritario?	275
4.3. ¿Un régimen fascista?	275
Bibliografía	277
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	279

PRÓLOGO

Prólogo

El hombre no tiene naturaleza, sino historia, decía Ortega. Tanto más se puede decir de los pueblos. Su naturaleza es histórica. Su ser consiste en su historia. La pregunta sobre qué es España tiene su respuesta en la historia.

En los procesos constituyentes españoles se habló siempre mucho de historia. Tirios y troyanos trataban de encontrar en ella el ser de España: unos decían verlo en una tradición de libertad, otros en un orden social jerárquico y cerrado; unos en el Justicia Mayor de Aragón, otros en la Inquisición. Por eso unos gritaban ¡viva la Constitución! y otros ¡vivan las caenas!

No hace falta aclarar que los segundos han dominado los últimos dos siglos de historia española, como los dos anteriores también, salvo ráfagas de libertad mal administrada y ferozmente combatida. La historia del constitucionalismo español es la de la constante supremacía de los hechos sobre el Derecho y puede resumirse en el dicho «cada partido una Constitución y un general para imponerla»; pero no debe olvidarse que casi siempre vencían los mismos.

Aun así, con las excepciones de los proyectos constitucionales y leyes fundamentales de las dictaduras, cualquiera de los textos constitucionales impuestos o sedicentemente pactados podía haber servido de punto de partida. Hasta el Estatuto Real. Hasta, si se me apura, el Estatuto de Bayona. A estas alturas resulta de una evidencia abrasadora que lo importante era que una Constitución, una, hubiese sido respetada por la Corona, por los Gobiernos, por los partidos políticos, por el Ejército. No lo fueron ni las más longevas; éstas, seguramente, las que menos.

Este libro versa, pues, sobre un fracaso, sobre un período casi bisecular, trepidante para sus protagonistas, cansino para el observador de hoy, de inacabable ir y venir, tejer y destejer, abrir y cerrar sin haber sabido acotar nunca un terreno de encuentro ni arbitrar unas reglas del juego por todos respetadas porque fuesen respetables.

No todo, sin embargo, se reduce a fórmulas jurídicas. Los problemas constitucionales no se dan aislados ni en el espacio, ni en el tiempo, ni en el conjunto de condiciones y circunstancias de la vida de un pueblo. Por eso las respuestas a dichos problemas tampoco son nunca respuestas estrictamente jurídicas. Espero haberlo aireado así en las presentes páginas.

Este libro, en fin, con su mirada al pasado, al monstruoso fracaso de nuestro constitucionalismo histórico, quiere contribuir a una tarea que se nos ha demorado demasiado tiempo a los españoles, como pueblo, y que sólo hemos comenzado hace diez años: escribir, aun con torpe caligrafía, una verdadera rectificación de la historia de España.

Madrid, octubre 1986

Nota a la sexta edición

En la presente edición he introducido algunas modificaciones. En primer lugar, he segregado un capítulo par abordar en él con algún mayor detenimiento problemas generales y caracteres de nuestro constitucionalismo histórico. El capítulo segundo, por tanto, queda centrado en el texto de Bayona y en la Constitución de Cádiz, con cuya ocasión he reescrito algunos pasajes y rectificado una apreciación inserta en el prólogo que antecede a esta nota. Pues, efectivamente, es dudoso que a partir del Estatuto real pudiera haber germinado un auténtico constitucionalismo español que hubiera embriado la fuerza bruta de las armas o la fuerza artera de los conspiradores; pero, en cambio, es muy seguro que ese origen nunca pudo haber sido el texto de Bayona, que fue impuesto por un poder extranjero invasor y que ni siquiera merece la denominación de Estatuto (la de Constitución sólo se la adjudican algunos autores irreflexivos); no pasa de ser eso, un mero texto, por mucho que en su contenido haya algunas ideas sugerentes que en otras circunstancias habrían sido aprovechables. Vaya, pues, mi rectificación en el mismo saludo de esta sexta edición.

Madrid, marzo de 2009

Nota a la séptima edición

El interés creciente, no sólo mío, por la historia constitucional española me ha llevado a creer oportuno resaltar la importancia que ha tenido el problema de la Jefatura del Estado, vale decir de la Monarquía, en nuestra descoyuntada historia constitucional. Aparte de añadir un subepígrafe en el capítulo I, precisamente sobre la Monarquía, me he centrado preferentemente en el largo periodo que va desde la muerte de Fernando VII hasta la proclamación de la alternativa republicana en 1931. En ocasiones me he servido para ello de textos de autores españoles clásicos del los siglos XIX y XX.

Ganivet, en su impagable *Idearium español*, resumía de una manera descarnada la decadencia española desde los albores de la modernidad: «En mi opinión, lo más triste que hay en nuestra decadencia no es la decadencia en sí, sino la refinada estupidez de que dieron repetidas muestras los hombres colocados al frente de los negocios públicos en España». No falta una pizca de injusticia en tal dictamen. Maquiavelo lo habría dicho de forma más elegante: «No ha habido en España buenos príncipes que hicieran frente a la adversa fortuna con la fuerza del león y la astucia de la vulpeja».

La España ensimismada del Renacimiento y del Barroco no se incorporó a «las luces» en el siglo XVIII, ni aun en buena parte del XIX, con la fuerza y la determinación suficientes como para soltar el lastre acumulado durante varios siglos. En las páginas que siguen hay motivos suficientes para cobrar conciencia de los muchos errores cometidos en el intento de incorporarnos a la cultura constitucional y para intentar que no se repita nuestra tragedia como farsa.

Marbella, 23 de agosto de 2015

CAPÍTULO I
Caracteres Generales del
Constitucionalismo Histórico Español

Capítulo I

CARACTERES GENERALES DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

1. MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA Y FALSEAMIENTO DE LAS CONSTITUCIONES

A fines del siglo XVIII, la idea, la mera idea, de dotarse de una Constitución era algo revolucionario, puesto que la adopción de una Constitución era concebida como la instauración de un régimen político cuyo fundamento era inmanente (el pueblo), frente a la trascendencia divina de la soberanía regia durante el absolutismo. Significaba también un cierto control del poder político, idea no menos antagónica con el absolutismo monárquico entonces vigente.

Este carácter revolucionario se acentuó durante el transcurso de los acontecimientos, porque ese concepto de Constitución fue adoptado por el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), concepto nunca superado después por su simbolismo y plasticidad: «*Toda sociedad en la que no está garantizada la libertad ni establecida la división de poderes carece de Constitución*». Por lo demás, la soberanía, dice el artículo 3º del mismo mítico texto, reside esencialmente en la nación.

Triunfantes las revoluciones estadounidense y francesa, el movimiento constitucionalista se extendió por todo el mundo. Como he escrito en mi obra *Estado de Derecho y democracia de partidos*, estar dotado de Constitución era algo así como prueba de incorporación a las «luces», a la libertad, al progreso y no tenerla era tanto como permanecer en el oscurantismo, en la superstición y en la servidumbre. por eso, al cabo de unos años todos los países que se consideraban civilizados presentaban su credencial constitucional. El movimiento

constitucionalista se universalizó. En palabras de Loewenstein, durante mucho tiempo el constitucionalismo fue «el símbolo de la conciencia nacional y estatal, de la autodeterminación y de la independencia». Todas las naciones se dotaban de una Constitución, aunque luego el funcionamiento del sistema político se distanciaba notablemente de la idea original.

El falseamiento constitucional comenzó, por tanto, ya en los propios orígenes del constitucionalismo. La revolución cambió de rumbo parcialmente a manos de Bonaparte, que instauró un Imperio personal, en el que la idea primigenia de Constitución quedó arrasada por la soberanía personal del Emperador, sin división de poderes y sin garantías auténticas de la libertad. Igual sucedió con la incipiente democracia.

Y, por lo que se refiere a España, eso fue precisamente lo ocurrido: antes de tener una Constitución verdadera, tuvo una falsa.

2. EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL DURANTE DOS SIGLOS

2.1. Discontinuidad, falseamiento y superficialidad

Es sólito hablar de la inestabilidad como el carácter más notable del constitucionalismo histórico español. Menos frecuente, pero acaso más cierto, es identificar bajo esa inestabilidad una relativa continuidad de la economía y de los presupuestos ideológicos de la clase política. Mejor, por consiguiente, sería caracterizar el constitucionalismo español, como hace Sánchez Agesta, por su superficialidad. Se evidencia ésta en el continuo tejer y destejer Constituciones y en el falseamiento permanente de los principios del régimen constitucional y representativo a base de pronunciamientos, caciquismo y manipulaciones del sufragio.

Hay países en cuya historia puede apreciarse una línea evolutiva política y constitucional sin graves desajustes, como es el caso del Reino Unido, al menos desde la Gloriosa Revolución de 1688. En otros ha habido más estabilidad constitucional que política, como sucede en Estados Unidos. Es señal de que ha sabido adaptar su texto fundamental, que cuenta ya con más de doscientos años, a circuns-

tancias tan cambiantes como las que van de una Federación pequeña, de trece Estados, a una diez veces mayor, con cincuenta; de una economía agraria relativamente modesta a otra muy industrial, de servicios y altamente tecnológica, y de unos transportes y comunicaciones basados en la caravana a la conquista del espacio. Un verdadero milagro constitucional que se debe a una clase política que, pese a sus muchos defectos, ha tenido siempre una gran virtud: su lealtad a la Constitución como símbolo de la unidad del país, de un país con muchos factores de diversidad y de heterogeneidad, y a un Tribunal Supremo, cuya interpretación del texto fundamental ha ido adaptándolo a las circunstancias de cada momento.

Y, en fin, hay Estados, como Francia y España, en los que, al contrario, ha habido más inestabilidad constitucional que social, política y económica, lo que manifiesta la falta de arraigo del constitucionalismo como régimen y, en cambio, la mitificación de la Constitución como instrumento taumatúrgico para alcanzar ciertos objetivos políticos.

Por eso, ciñéndonos a nuestro país, cuando cambiaba el grupo en el poder, se modificaban dichos objetivos, o algunos de ellos, y se sentía la imperiosa necesidad de cambiar la Constitución. Pero, como las estructuras sociales y económicas y la cultura política no podían transformarse automáticamente, la nueva Constitución era indefectiblemente falseada en su aplicación, lo mismo que lo había sido la anterior y habría de serlo la siguiente. Todo lo cual no tardaría mucho en generar un sentimiento contrario de decepción respecto del régimen constitucional e incluso de desconfianza acerca de su viabilidad en España.

A la postre, la política transcurrió siempre al margen de los textos constitucionales. Alguna Constitución no pasó de proyecto, otra no fue promulgada, ninguna fue cabalmente aplicada, varias tuvieron una muy corta vigencia y todas una vida zozobranter. Incluso, como señala E. Terrón, sólo eran aplicadas, cuando lo eran, en las grandes ciudades, y salvo en Madrid, casi siempre estaban suspendidas sus garantías por los capitanes generales.

Nada digamos de la reforma constitucional. Sólo el paso de la Constitución de 1837 a la de 1845 fue dado con corrección jurídico-formal. Todos los demás procesos constituyentes fueron, digamos, típicamente irregulares.

2.2. Causas del fracaso constitucional español

2.2.1. *¿Aparición extemporánea?*

A la hora de buscar las causas de que nuestro constitucionalismo histórico presente tan indecoroso semblante se acostumbra reparar en su extemporánea aparición. Se dice al respecto que en España no había habido revolución burguesa y ni siquiera había un Estado propiamente dicho, sino un país políticamente desarticulado. Algo de verdad hay en todo ello.

En efecto, las clases dominantes en 1808 recelaban del movimiento constitucionalista, al que identificaban con la Revolución francesa, en la que veían sólo Convención, jacobinismo y Terror. Por otra parte, la invasión napoleónica motivó que, a ojos de algunos, se viera el liberalismo como afrancesamiento y traición, mientras que, por el contrario, el absolutismo borbónico podía aparecer como patriotismo. No hace falta aclarar que este infeliz equívoco ha tenido perturbadoras consecuencias para España. Añadamos que José Bonaparte (Napoleón, en realidad) otorgó la Constitución de Bayona en 1808, lo cual hizo aún más impopular, a ojos de otros, todo «producto francés».

Sin embargo, no podemos desconocer que todo cambio histórico produce necesariamente resistencias y fricciones y que ninguno se presenta tan nítido que no puedan verse en él contradicciones y claroscuros. No cabe ver una excepción en el movimiento constitucional español. Al fin y al cabo, otros Estados europeos iniciaron igual andadura en el primer tercio del siglo XIX en circunstancias no más idóneas y, sin embargo, se acomodaron mejor al régimen constitucional.

2.2.2. *¿Hubo revolución burguesa en España?*

a) El reformismo ilustrado

Los deseos de reforma fueron especialmente sentidos por la clase política desde mediados del siglo XVIII hasta las Cortes de Cádiz. La diferencia, como apunta Sánchez Agesta, estriba en el diagnóstico de la decadencia española: para los hombres del XVIII, dicha decadencia

—y, por consiguiente, la regeneración— había que buscarla en la vida económica; para los hombres del XIX, el mal estaba en el Gobierno, o, mejor, en el régimen, motivo por el cual se imponía una reforma política profunda.

Pese a la prohibición de las obras de ciertos autores, como Grocio y Puffendorf, Voltaire, etc., sus teorías eran conocidas por buena parte de nuestros ilustrados del XVIII. se conoció también la obra de Beccaria y entraron en España, burlando el «cinturón sanitario», ejemplares de la Enciclopedia. Ahora bien, como dice A. Elorza, lo que ilustrados españoles, como Floridablanca o Campomanes, intentaban conseguir no pasaba de ser una sociedad estamental modernizada.

Así, pues, en el siglo XVIII los esfuerzos se orientaban a las reformas económicas y culturales. Era la época del despotismo ilustrado, con ministros imbuidos en la filosofía de las luces. Las Sociedades Económicas de Amigos del País, siguiendo el ejemplo de la Sociedad Vascongada, fueron propulsoras eminentes de reformas de los cultivos y fomentaron la industria y el comercio. Se crearon institutos científicos, observatorios, museos. Cabarrús, en el mejor estilo del optimismo ilustrado francés, escribe: «Se trata de borrar las equivocaciones de veinte siglos; veinte años bastan para regenerar la nación.» No hace falta aclarar que hoy, pasados doscientos años, la tarea está sólo iniciada.

La Ilustración española fue un movimiento aristocrático. El que fuera así se debió a que en España no había por aquel entonces una burguesía como la francesa o la inglesa. Su debilidad explica el corto alcance del programa reformador ilustrado y, más adelante, el raquitismo de su revolución, que sufrió frecuentes retrocesos a lo largo del siglo XIX.

Pero reparemos de nuevo en que el movimiento ilustrado trataba de hacer reformas desde arriba, sin cuestionar ni un solo momento el régimen político de la Monarquía absoluta: los Borbones habían ido eliminando los escasos poderes que quedaban en el país, principalmente el de las Cortes. Ciertamente que en Francia sucedía lo mismo, donde los Estados Generales no se reunían desde 1614. Pero en el vecino país hubo revolución drástica, que, aunque en tantos extremos no logró culminar su ideario, arrasó el absolutismo monárquico y enfiló —con avances y retrocesos, eso sí— el camino de la modernidad.

Justo fue esa revolución la que provocó una fuerte retracción del Gobierno español, que, al decir de Fernández Almagro, trató de convertir el Pirineo en muralla fumigada que evitara filtraciones y contagios: se vigilan cátedras, librerías y salones, se clausuraron periódicos y se prohíbe la entrada de obras de pensadores ilustrados; se cierran las Cortes, que habían sido reunidas para jurar al Príncipe de Asturias... Con ello se arruinó el impulso reformador finisecular del XVIII.

Por último, era realmente grave el particularismo jurídico de los fueros y el carácter desordenado y contradictorio del resto de la legislación, todo lo cual impedía el desenvolvimiento de un Estado capaz de llevar a término la deseada labor reformadora.

b) El debate sobre la revolución burguesa

Mención aparte merece el problema de la existencia o inexistencia de una revolución burguesa en España, cuestión en la que las tesis están repartidas.

Advirtamos de entrada el tinte interesadamente marxista de esta disputa. pues, como es de sobra conocido, la dialéctica histórico-materialista del marxismo ortodoxo enuncia la inevitable sucesión de los modos y relaciones de producción, y, como consecuencia, las formas políticas idóneas para las sociedades emergentes: a los sistemas económicos asiático y antiguo sucedió, mediante la revolución burguesa, el sistema capitalista, el cual finalmente cederá ante la revolución proletaria, con la que emergerá la sociedad comunista sin clases. De manera que, si se sostiene que en España no ha habido revolución burguesa, ésta es una tarea que todo buen «socialista científico» debe abordar inexcusablemente, mientras que, si concluimos que sí la ha habido, la única revolución que quedaría por hacer para alcanzar la sociedad perfecta sería la proletaria, y ésa debería ser la misión de las izquierdas españolas. No hace falta insistir en el carácter marcadamente ideológico y escasamente científico de este análisis, que hoy ha sido absolutamente abandonado.

Quienes afirman la inexistencia de revolución burguesa en nuestro país encuentran en ello el retraso económico español a mediados del siglo XIX y el bloqueo de un despegue capitalista y de un constitucionalismo liberal. según esta posición teórica, faltó para ello una

base social en la que asentarse con firmeza, puesto que tanto el capitalismo como el constitucionalismo son modos y formas burgueses.

Otros autores, en cambio, no sólo hablan de revolución burguesa en España, sino que la datan en fecha determinada: para unos, en 1808-1814; para otros, en la primera década isabelina; unos terceros la ciñen a los comienzos del ferrocarril; no faltan quienes la identifiquen con el sexenio revolucionario.

Las cosas, sin embargo, no son tan simples como parecen indicar estas dos encontradas posiciones y vale más no dejarse llevar por ideas preconcebidas.

c) Una conclusión plural

Lo cierto es que las estructuras sociales y económicas españolas eran todavía muy arcaicas y rígidas:

- a) El comercio era escaso y la industria casi inexistente, salvo en Cataluña.
- b) El nivel técnico era rudimentario; las fuentes de energía, escasas; muy menguado el capital financiero, y el nivel de la demanda, muy bajo.
- c) La población activa era casi totalmente agrícola. Entre la población inactiva podían contarse 400.000 nobles, 170.000 clérigos y 140.000 mendigos.
- d) La propiedad agraria estaba concentrada en manos de los estamentos privilegiados, que inmovilizaban su mercado y la hacían escasamente productiva.
- e) Se unía a ello un régimen estamental y señorial que impedía la libertad de comercio, de industria y de trabajo y detraía recursos de las capas inferiores en forma de estipendios, alcabalas, diezmos, etc. Los señores no sólo tenían la propiedad de la tierra, sino que, además, ejercían amplios poderes sobre los campesinos que la trabajaban.

Y no menos cierto es que el panorama era diferente cien años más tarde. La burguesía, aunque débil todavía, había acrecentado su poder económico, social y político. La nobleza había perdido mucha influencia, sobre todo política. La Iglesia conservaba poder social, pero había perdido el económico. Había un proletariado también

débil, pero ya organizado sindical y políticamente. Y el régimen económico era liberal, sin las cortapisas del régimen señorial y de los mayorazgos. se había hecho la desamortización civil y eclesiástica...

Hubo, pues, cambio, y cambio profundo. El que éste haya sucedido a lo largo de un siglo y no en un breve período de fuertes sacudidas parece insuficiente para negarlo. Definir la revolución como «un cambio de efectos cataclísmicos» es, dice F. Tomás y Valiente, una visión simplista, superficial e irreal, pues nunca un cambio revolucionario es instantáneo, sino que se prepara y se realiza con tiempo y, además, nunca elimina por completo todos los elementos de la sociedad transformada.

Parece poco dudoso, por tanto, que en España hubo revolución burguesa, si bien no se llevó a cabo al modo francés, sino de forma discontinua, según permitieron las circunstancias, con avances, retrocesos y largos períodos de letargo real o aparente. Lo importante fue que al final de ese proceso la sociedad española era diferente de la del Antiguo Régimen.

La sociedad del Nuevo Régimen se asentaba en la igualdad formal de los ciudadanos, con eliminación de los privilegios, y en la libertad económica, que se vierte principalmente en las de comercio, industria y trabajo. Y este tipo de sociedad, aun con desviaciones y peculiaridades, terminó por fraguar en España poco a poco. Siguiendo muy sintéticamente a F. Tomás y Valiente, podemos percibir la transformación en varios frentes:

- a) De un lado, la *abolición del régimen señorial* se llevó acabo en tres fases: durante las Cortes de Cádiz, en el trienio constitucional y en la minoría de edad de Isabel II.
- b) De otro lado, se procedió a la supresión o *desvinculación de los mayorazgos*. (Háblase de este modo porque el régimen de mayorazgo comportaba una vinculación de las propiedades al mismo, situándolas fuera del comercio, de manera que su titular sólo podía transmitir las *mortis causa* conforme a un orden sucesorio especial.) Su desvinculación las hizo enajenables. Aun con diversos vaivenes, en 1841 quedó consumada la supresión de los mayorazgos en aras de un derecho de propiedad —derecho burgués por excelencia— pleno y libre de toda traba.
- c) Por último, se hizo la *desamortización de las propiedades eclesiásticas y municipales*. (El régimen de propiedad «amortizada»

significaba su no enajenabilidad. La desamortización convirtió dichas propiedades en bienes nacionales y, como tales, fueron vendidas en pública subasta.) Ya en tiempos de Carlos IV se hizo una primera desamortización, pero fue en el período 1836-1841 cuando se acometió de manera decidida bajo la dirección de Mendizábal. Posteriormente, en 1855, Madoz llevó a cabo una tercera fase desamortizadora más amplia que la anterior. Todo ello redundó también en una liberalización y plenitud del régimen de propiedad.

Fueron también muy importantes algunas otras medidas de orden social y político, como la abolición de la prueba de «limpieza de sangre» (1835), la supresión parcial de los oficios privados, esto es, de los cargos que compraban particulares y que daba a éstos un gran poder social, y la eliminación definitiva de la Inquisición en 1834, después de varias supresiones y restauraciones.

En fin, la fase final fue es el sexenio revolucionario, con una excelente Constitución democrática y una importante legislación de desarrollo. Después, en la Restauración, comenzó la deriva conservadora de la burguesía, en tensión con el incipiente proletariado industrial.

Hubo, por consiguiente, una transformación social honda. Pero aconteció que las burguesías españolas no tuvieron la solidez suficiente para imponer su dominio. de ahí la interminable agonía del Antiguo Régimen en España, del que, a decir del ilustre iushistoriador J. M. Pérez Prendes, es difícil extender su certificado de defunción en alguna fecha más o menos precisa.

De ahí, el inacabable nacimiento de una sociedad capitalista, incluso en Cataluña, donde, al menor contratiempo económico internacional, se solicitaba del Estado un narcotizante proteccionismo. En el sexenio revolucionario la burguesía desconfió de sus fuerzas y retrocedió, reiniciando en la restauración la vía de evolución lenta, con un considerable descenso en el punto de partida. Otro tanto le ocurre en 1917-1923 y desemboca en un nuevo período de ralentización, si no de retroceso: la Dictadura de Primo de Rivera. Y, finalmente, no otra cosa sucedería en la Segunda República, que fue sustituida por un sistema radicalmente antiliberal, el franquista, que significó, todavía, en algunos aspectos, una vuelta al Antiguo Régimen.

3. CONSTITUCIÓN Y FORMAS POLÍTICAS

3.1. Constitución y régimen político

El carácter lento y discontinuo de la revolución burguesa española que hemos comentado anteriormente le ha dado un peculiar perfil. De un lado, el conflicto de la burguesía, como bloque, frente a los estamentos privilegiados del Antiguo Régimen se dilató hasta más de mediado el siglo y, en algunos aspectos (de los que las guerras carlistas no fueron más que una persistente excrecencia), se extendió hasta la Restauración. Más aún: los privilegios fiscales, políticos y culturales de la Iglesia renacieron con la autocracia franquista hasta su expiración.

De otro lado, fue produciéndose, al menos desde 1833, un conflicto de hegemonía entre las diversas burguesías existentes, principalmente entre, por un lado, la terrateniente y financiera, y, por otro, la industrial y comercial, creciente pero débil durante todo el siglo XIX.

En el período gaditano-fernandino predominó un conflicto del primer tipo: las diversas etapas absolutistas y constitucionales del mismo muestran la suerte de dicho conflicto a lo largo de veinte años.

A partir de 1833, el conflicto fundamental es el que se libra entre las dos capas burguesas antes descritas. Los textos constitucionales conservadores y progresistas, promulgados o no, fueron las formalizaciones al máximo nivel jurídico (o su intento, al menos) de los sucesivos desenlaces, siempre provisionales, de tal conflicto.

Pero como, al fin y al cabo, este litigio se daba entre sectores de la burguesía, las diferencias, aparentemente irreconciliables, no lo eran tanto, y así las variaciones constitucionales se daban en torno a unos pocos principios que, siguiendo a Sánchez Agesta, podemos cifrar en:

- El titular de la soberanía y, consiguientemente, del poder constituyente, así como el alcance del derecho de sufragio.
- El órgano de poder de mayor jerarquía constitucional: las Cortes o el Rey.
- La estructura mono o bicameral de las Cortes y la relación entre ambos cuerpos colegisladores.
- El régimen más o menos abierto de los derechos y libertades.
- La cuestión religiosa.

Estos problemas no son precisamente insignificantes y menos en el contexto cultural del siglo XIX español. Pero las posiciones en litigio,

como corresponde a fracciones de la burguesía, difícilmente eran muy distantes entre sí. Después de las proclamas y de los manifiestos, la variación en tales cuestiones eran sólo de grado.

Así ocurre con los dos períodos más dilatados de nuestra historia constitucional, el isabelino y el restauracionista, que cubren más de ochenta años: bajo una Constitución generalmente calificada como progresista, la de 1837, no hubo ni poder constituyente del pueblo, ni sufragio universal, ni supremacía de las Cortes, ni monocameralismo, ni libertad religiosa; en cambio, bajo una Constitución conservadora doctrinaria, como la de 1876, terminó habiendo sufragio universal, libertad de asociación y una interpretación de la tolerancia religiosa cercana a la libertad.

De otro lado, la mayor coherencia liberal de los textos de 1869 y 1931 no pueden eclipsar el hecho de que su vigencia quedó mutilada (desde su propio nacimiento en el segundo caso) por la suspensión de las garantías constitucionales. Pero tampoco podemos olvidar que tales suspensiones se produjeron igualmente con textos conservadores, con los que eran menos necesarias por la exigüidad de las libertades públicas reconocidas; así sucedió incluso bajo la Constitución de 1876, con lo que su brillante apertura liberal tampoco significó un real cambio en el régimen de libertad de los españoles.

En fin, cuando el régimen zozobraba por la emergencia de nuevos movimientos sociales y políticos (así, por ejemplo, en las dos Repúblicas y en la crisis 1917-1923), la salida fue unívoca: la dictadura.

Por eso, desde la muerte del Deseado, bajo la superficie inestable de los textos constitucionales latió siempre un mismo régimen político, el liberal doctrinario, con pequeñas variantes y con excepciones matizables en el sexenio 1868-1874 y en la Segunda República. Régimen de y para la alta y media burguesía, mantuvo celosamente fuera del juego político a la casi totalidad del país.

En este mismo sentido, pero acaso demasiado hiperbólicamente, M. Artola sostiene que, en el fondo, sólo existió entre 1837 y 1931 un único texto constitucional. Según el citado autor, las diferencias entre moderados, progresistas e incluso demócratas se daban dentro de un amplio consenso acerca del régimen liberal constitucional, régimen que la monarquía aceptó a cambio de obtener una desorbitada influencia política, que incluso arruinó el sistema cuando la Corona no supo adaptarse a las nuevas realidades y permitió artificios y prác-

ticas extraconstitucionales. En cualquier caso —dice—, el esqueleto de la Constitución de 1837 se mantuvo, por lo que las diferencias más importantes no hay que verlas en los textos constitucionales, sino en otros elementos del sistema político, como son la ley electoral, el régimen local y las libertades de imprenta, de reunión y de asociación.

3.2. Constitución y Monarquía

Por otra parte, como ha visto con precisión Ángeles Lario, el problema del constitucionalismo histórico europeo puede resumirse en las dificultades de ubicación de la Monarquía en el ideario político emergente de las revoluciones de fines del XVIII. Estados Unidos, al fin y al cabo vencedor de la monarquía metropolitana, prescindió de ella, aunque algo del principio monárquico informó la magistratura de la Presidencia. Europa, en cambio, se debatió durante un siglo (algo menos en algunos países, algo más en España) durante el cual se ensayaron diferentes y encontrados modelos de monarquía: absoluta, tradicional, fuerista, moderada, liberal, democrática...

Ayudó a esta zozobra constitucional española, en la que casi siempre salió malparado el propio concepto de Constitución, la muy visible diferencia entre la claridad de ideas de quienes defendían la monarquía como eje indiscutible del sistema político y su supraordinación respecto de las Cortes y de la soberanía nacional (aunque se utilizara este principio a efectos tácticos y dialécticos) frente a la confusión de quienes propugnaban la vertebración del sistema político en torno a la idea triunfante en la Revolución: la soberanía nacional. Incluso cuando triunfaba un pronunciamiento en línea europea, en el ulterior proceso constituyente se producía una clara retracción al reducirlo a normas jurídicas. Entre eso y la variable confianza en la actitud política del Ejército, España no logró incorporarse a la contemporaneidad constitucional, ni a las corrientes que conducían a ella, hasta la vigente Constitución de 1978, con un retraso de más de un siglo respecto de varios e importantes Estados europeos.

El ejemplo más evidente, pese al avance sustancial que significó respecto de la monarquía anterior, fue el de la revolución de 1868, que, pese a su carácter democrático con no pocos ingredientes republicanos, acabó aprobando una Constitución ciertamente notable,

pero no siempre en línea con sus propios principios triunfantes. En comparación con este ejemplo del sexenio, el de la Segunda República es de signo diferente pues intentó esa incorporación a la Europa más avanzada, ahora en forma republicana, pero, junto a la torpeza jurídica y política de las formaciones políticas dominantes, se hizo presente la división de las dos Españas en forma y dimensiones mucho más dramáticas —más salvajes incluso— que en todas sus anteriores manifestaciones decimonónicas.

4. CONSTANTES DE LA HISTORIA (ESCASAMENTE) CONSTITUCIONAL ESPAÑOLA

Usualmente se señalan dos constantes en esta agitada historia escasamente constitucional: los pronunciamientos y la que ha venido en llamarse «ley del péndulo». A mi parecer, y por lo que veremos a continuación, esta segunda es matizable y, en cambio, puede identificarse otra no siempre señalada: el fenómeno juntista o juntero.

4.1. Los pronunciamientos

Retomemos unas palabras ya anticipadas en el prólogo de esta obra: la historia del constitucionalismo español es la historia de un gran fracaso, porque durante ella siempre se vivió la constante supremacía de los hechos, incluso de los hechos consumados, sobre el Derecho y puede resumirse en el dicho «*cada partido una Constitución y un general para imponerla*», que unas veces era liberal y otras algo menos.

Después de cada golpe de Estado triunfante, el jefe militar o el partido beneficiario *pronunciaban* su verdad política y hacían su Constitución. Por eso las Constituciones españolas han sido casi siempre Constituciones de un partido y, frecuentemente, también contra el partido o partidos abversarios. Confiaba tanto la clase política española en las virtudes mágicas de la Constitución, que ningún partido o camarilla resistía la tentación de promulgar la suya, hecho lo cual debía suponer que necesariamente cambiaría el curso de la Historia.

Estas sacudidas son denominadas *intentonas*, *pronunciamientos*, *golpes de Estado*, etc., pero su naturaleza era siempre la misma:

derribar por la fuerza el Gobierno establecido para imponer otro, normalmente con la intención de cambiar la Constitución; esto es, no reformarla por la vía jurídica formal, sino hacer otra mediante un proceso constituyente irregular. En alguna ocasión, la pretensión era la de cambio de régimen, como el autogolpe del mismo rey Fernando VII a su regreso de Francia; o la revolución septembrina de 1868, y, como réplica, el golpe de Estado del general Martínez Campos, que dio origen a la Restauración; o el del General Primo de Rivera, que implantó una Dictadura. Pero en muchas otras se trataba de un giro menor en la dirección política del país, como los habidos durante el periodo isabelino.

4.2. La equívoca «ley del péndulo»

Es tópico entre nosotros hablar de la *ley del péndulo*, conforme a la cual, en España, a una Constitución conservadora sucedía una progresista, a ésta le sucedía otra conservadora, y así sucesivamente. Esta pseudoexplicación histórica, apuntando a una verdad aparente, quiere transmitir una imagen de equilibrio entre las políticas y los políticos de uno y otro signo y de que, a la postre, todas y todos eran iguales e igualmente culpables del fracaso del que hemos hablado. Pero resulta obvio que no hubo tal equilibrio.

Hay, en efecto, dos líneas en esta historia, una dominante, otra permanentemente sofocada. La dominante fue la línea conservadora, a veces realmente reaccionaria, que se hizo presente en la felona reacción fernandina, en las Constituciones de 1845 y 1876, en la Dictadura de Primo de Rivera y en los 40 años de franquismo medievalizante. sumados todos estos períodos, dicha línea conservadora tuvo el poder durante unos 140 años.

La segunda línea, siempre sofocada, es la liberal progresista, que se miraba en Europa (o que, incluso, como ocurrió con el texto de 1812, era mirado por muchos europeos). Algunos autores, como Solé Tura y Aja, cifran en sólo dieciséis los años los que nuestro país vivió bajo un régimen democrático. González Casanova, más drásticamente, los reduce a seis. A mi juicio, si no somos muy estrictos con el concepto de democracia, se puede ampliar generosamente este cómputo a unos veinte años:

- el entrecortado periodo gaditano hasta la llegada del *Deseado*, y no plenamente por estar el país sumido en la guerra frente al Corso;
- la breve y poco tranquila vigencia de la Constitución de 1837, periodo más liberal que democrático;
- el fugaz bienio progresista de 1854 a 1856, del que se puede decir lo mismo;
- los primeros años del fracasado sexenio revolucionario.
- y el régimen segundorrepblicano, lastrado por la Ley de Defensa de la República y al que se le pueden restar algunas etapas, sobre todo los cinco últimos meses.

Júzguese, frente a la equívoca *ley del péndulo*, el balance desequilibrado de nuestra historia constitucional. Por lo demás, unas y otras Constituciones fueron sistemáticamente incumplidas y falseadas, por lo que más vale no formular «leyes» tan inconsistentes.

4.3. El fenómeno juntista español en los siglos XIX y XX

Allí donde hay o se interpreta que hay vacío de poder (o su equivalente: un poder considerado ilegítimo), se alzan juntas que lo defienden y ejercen. Las primeras juntas emergieron frente a Napoleón defendiendo el poder legítimo de la monarquía española y del Rey Fernando VII. Eran *Juntas locales y provinciales* que se calificaron a sí mismas como *supremas*.

Las Juntas, por consiguiente, llenaron un vacío de poder, estando como estaba la familia real fuera de España y en manos del invasor. La legitimidad de las Juntas provenía de su elección popular. Y estaba muy extendido el sentimiento —acaso mejor que la idea— de que, ante ese vacío de poder, y siendo el pueblo el que hacía frente al invasor y defendía la independencia de España, en él quedaba el último residuo de soberanía y de legitimidad. Al cabo, como hemos comentado en el capítulo primero, estas Juntas acertaron a elegir una Junta Suprema Central, que asumió el ejercicio de esa soberanía nacional.

Merino Merchán ha calificado el fenómeno juntista o juntero como manifestación espontánea de la soberanía nacional, pero hubo juntas de signo involucionista. Esta emergencia de Juntas se repetiría

en otras ocasiones a lo largo de nuestra historia constitucional como una constante revolucionaria.

4.4. Conclusión: debilidad de las estructuras políticas españolas

Los tres fenómenos descritos anteriormente denotan una acentuada debilidad de las estructuras políticas españolas en los casi dos siglos objeto de nuestro estudio. Si, como hemos visto, apenas hubo democracia durante todo ese tiempo, otro tanto podemos decir de los partidos políticos y, utilizando criterios muy estrictos, también del Estado.

En efecto, la poca consistencia de nuestros partidos políticos históricos es algo comúnmente admitido. Sólo había grupos de notables con clientela electoral y vida política exclusiva en la Corte y en las Cortes. Como indican J. Solé Tura y E. Aja, la extrema limitación del cuerpo electoral hacía que ni siquiera se desarrollaran fuertes *comités electorales* de carácter permanente. En la restauración funcionó, sí, un sistema de partidos; pero su ficticio andamiaje apenas resistió el embate del movimiento obrero y del regionalista, rompiéndose en múltiples camarillas, que es lo que siempre existió en España.

Consiguientemente, los partidos políticos no cumplían la función de vertebración política de la ciudadanía y la Administración, pobre e inconsistente, era, en la práctica diaria de los pueblos de España, sustituida por el caciquismo como real estructura político-administrativa de España. los oligarcas locales (nobles y burgueses terratenientes, por lo general) gobernaban los pueblos con relativa independencia de la Corte.

Añádanse la extraordinaria influencia de la Iglesia en la Corte y en la periferia y la vigilancia omnipresente del Ejército. Éste anduvo siempre inquieto desde que, a principios del siglo XIX, España perdió Luisiana y Trinidad y poco después sufrió la derrota de Trafalgar, en la que perdió su flota. Poco a poco se fue cediendo todo su imperio colonial y el Ejército proyectó sus preocupaciones hacia el interior. los generales lideraron posiciones ideológicas enfrentadas, e incluso partidos rivales; por poner sólo dos ejemplos, piénsese en Narváez y en Prim: uno fue la cabeza visible durante mucho tiempo del llamado moderantismo, y otro, la de la revolución progresista-democrática de 1868.

Después de las anteriores consideraciones resultará menos chocante la duda de si existió verdaderamente un Estado en la España de

1808 a 1931 pese a que España fue el primer Estado europeo, o uno de los primeros. Pero es cierto que, a la altura del siglo XIX, presentaba signos de extraordinaria debilidad.

El foralismo y el caciquismo fueron en realidad dos manifestaciones de un mismo fenómeno: la invertebración de España como Estado, que ha encontrado muy serias dificultades durante más de cien años en superar el particularismo propio del Antiguo Régimen.

5. INFLUENCIAS FORÁNEAS EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES ESPAÑOLES

Es frecuente el reproche de falta de originalidad que se hace a algunas Constituciones, pero no hay desdoro en tomar de otras lo que se demuestra que ha dado buen resultado, o inspirarse en doctrinas de autores no nacionales. Inventar en derecho constitucional es bien fácil; pero redactar una Constitución es una tarea que no debe dejarse llevar por pruritos de originalidad, sino sólo por la idea de construir una ordenación adecuada del Estado. Las Constituciones históricas españolas –también la vigente de 1978– son escasamente originales. de hecho, España –pero no sólo ella– se ha alineado en la corriente del iuspublicismo francés y ha tomado del vecino país no pocas instituciones y normas. Sin embargo, en nuestro constitucionalismo histórico se pueden detectar otras influencias además de la gala.

Dejando a un lado el texto de Bayona, que no era propiamente español, en la Constitución de 1812 y en el Estatuto Real se percibe, respectivamente, la inspiración de la Constitución de 1791 y de la Carta otorgada de 1814, ambas francesas. La Constitución de 1837 se instala en la corriente constitucional doctrinaria de esa década, y principalmente en la órbita de la Constituciones francesa de 1830 y belga de 1831, pero, junto a la ideología mentada, de origen francés, se advierte igualmente las influencia del utilitarismo inglés, principalmente del pensamiento de J. Bentham. En la citada Constitución belga y en la estadounidense de 1787 se inspiró parcialmente la nuestra de 1869, en tanto la de 1876 vuelve a acogerse al doctrinarismo, pero también pesó mucho en ella, o al menos en el propósito que Cánovas abrigaba para su funcionamiento práctico, el parlamentarismo bipartidista británico, basado en prácticas y convenciones flexibles. La Constitución segundorrepblicana siguió la corriente del constitucionalismo social europeo de entreguerras (Alemania, Austria, etc.).

6. PERIODOS DEL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

Cada autor hace su propio ensayo de periodización de la historia constitucional española, según se fije en unos elementos u otros. El que exponemos a continuación tiene a su favor, al menos, la sencillez.

1. Orígenes del constitucionalismo: 1808-1833

Dos son los textos que lo jalonan: el de Bayona, de 1808, y el de Cádiz, de 1812. El primero no llegó a estar realmente vigente y son muchos quienes, negándole carácter de Constitución española, lo llaman Estatuto. Así se hace en este libro, aunque, por comodidad, también lo denominemos Constitución al describir su contenido.

La Constitución de 1812, a su vez, tuvo fases de fugaz vigencia entre largos trechos de absolutismo, con el que termina este período a la muerte de Fernando VII. Fue una Constitución liberal avanzada para su época y modelo de liberalismo para Europa.

2. Período isabelino: 1833-1868

Abarca, como su denominación indica, el reinado de Isabel II y está presidido por tres textos: el Estatuto Real, de 1834, y las Constituciones de 1837 y 1845. Añádanse las reformas de esta última y la Constitución no promulgada de 1856.

Se trata de un período enteramente dominado por el doctrinarismo.

3. Sexenio revolucionario: 1868-1874

Fue un intento de liberalismo democrático (que algunos gustan de llamar radical, acaso para descalificarlo), en el que se destronó a Isabel II y se entronizó una dinastía nueva, bien que efímera: la de Saboya. Derivó después a una República, igualmente fugaz pero más tormentosa, y acabó en Dictadura. El texto fundamental de este período

es la Constitución de 1869, avanzada y novedosa en algunos aspectos. La República no consiguió aprobar su propia Constitución, que quedó en mero proyecto.

4. Restauración: 1874-1931

Es el período más largo de nuestro constitucionalismo. Su texto, la Constitución de 1876, buscó una solución política controlada al modo inglés, con bipartidismo y turno en el Gobierno. Conservadora (doctrinaria) en materia de derechos y libertades, permitió el avance liberal de éstas.

A la muerte de Cánovas y Sagasta, el régimen restauracionista hace crisis, acentuada por el excesivo protagonismo de Alfonso XIII. Dicha crisis desemboca en la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1930), a cuyo término el régimen restauracionista se disuelve rápidamente.

5. Segunda República: 1931-1936 (o 1939)

Fue un nuevo intento de régimen liberal democrático, con cambio de forma política y con una organización territorial abierta a las autonomías regionales. Su texto fundamental, la Constitución de 1931, nació con un apéndice, la ley de defensa de la república, que la desvirtuaba parcialmente, y no llevó su vigencia más allá de la sublevación militar de 1936, que daba origen a una guerra civil de tres años y a un nuevo régimen.

6. Régimen personal de Franco Bahamonde: 1936 (o 1939)-1975

Dicho queda que se trata de un régimen de poder personal, no constitucional, por lo que bien podría ser excluido de este estudio. Estuvo jalonado por siete Leyes Fundamentales, pero hubo otras varias, de rango ordinario o incluso inferior, realmente más definitorias de este régimen, que algunos llaman dictatorial, otros meramente autoritario y otros totalitario o fascista.

BIBLIOGRAFÍA

- ANES, G.: *Economía e Ilustración en la España del siglo XVIII*, Ariel, Barcelona, 1981.
- ARTOLA, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1983.
- : *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1990.
- : *Los orígenes de la España contemporánea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (en adelante CEPC) Madrid, 2000.
- COMELLAS, J. L.: *La teoría del régimen liberal español*, Instituto de Estudios Políticos (en adelante IEP), 1962.
- DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A.: *Las claves del despotismo ilustrado: 1715-1789*, Planeta, Barcelona, 1990.
- ELORZA, A.: *La ideología liberal en la Ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970.
- HERR, R.: *España y la revolución del siglo XVIII*, Aguilar, Madrid, 1979.
- LYNCH, J.: *El siglo de las reformas: la Ilustración* (vol. 16 de la *Historia de España* dirigida por él mismo), El País, Madrid, 2007.
- MADARIAGA, S. DE: *España: ensayo de historia contemporánea*, Espasa-Calpe, 14ª edic., Madrid, 1979.
- LÖWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1986.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: *El pensamiento político del despotismo ilustrado*, Secretariado de publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979.
- : *Historia del constitucionalismo español*, IEP, Madrid, 3ª edic, 1974.
- SERRAILH, J.: *La España ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- SEVILLA ANDRÉS, D.: *Historia política de España: 1800-1973*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- TERRÓN, E.: *Sociedad e ideología en los orígenes de la historia contemporánea*, Península, Barcelona 1969.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «La Constitución de 1978 y la Historia del constitucionalismo español» y «Estado e iglesia, 1808-1978», en *Obras Completas*, CEPC, Madrid, 1997, vol. III, págs. 2001-2022 y 2561-2586, respectivamente.

—: «Aspectos jurídico-políticos de la Ilustración de España» y «La obra legislativa y el dismantelamiento del Antiguo Régimen», en *Obras Completas*, ob. cit., vol. IV, págs. 3263-3272 y 3539-3588, respectivamente.

VILAR, P.: *Historia de España*, 6ª edic. cast., Crítica, Barcelona, 1978.

CAPÍTULO II

Inicio del régimen constitucional español

Capítulo II

INICIO DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

1. EL ESTATUTO DE BAYONA

1.1. Elaboración y caracteres del texto

El *Tratado de Fontainebleau*, de 27-10-1807, autorizaba a Francia a pasar sus tropas por España camino de Portugal, lo que fue aprovechado por Napoleón para ocupar extensas zonas españolas. De otro lado, las desavenencias en el seno de la familia regia española eran graves, hasta el punto de que una facción, llamada Partido Fernandino, promovió el 17 de marzo de 1808 el denominado *Motín de Aranjuez*, que forzó a Carlos IV a abdicar dos días más tarde en favor de su hijo Fernando. Pero éste no obtuvo el reconocimiento de Napoleón, por lo que Carlos IV revocó su abdicación.

Napoleón, buen conocedor de hombres y reyes, percibió con nitidez que podía hacerse con el trono español sin esfuerzo. Convocó a la familia real a Bayona, donde Carlos y Fernando mantuvieron una conducta sonrojante, para, finalmente, abdicar a favor del Emperador y someterse a su tutela. Éste los «compensó» con sendas rentas anuales y ciertas posesiones. Los padres se instalaron en Fontainebleau y el hijo en Valençay, donde permaneció controlado durante seis años. Napoleón ofreció la Corona española a su hermano Luis, que regía en los Países Bajos, pero éste la rechazó, y después a su hermano José, que reinaba en Nápoles y Sicilia, el cual aceptó.

Todavía, como dice Fernández Almagro, Napoleón dotó de una mayor apariencia de legitimidad a la Monarquía de su hermano, logrando que el Consejo de Castilla, la Junta Suprema que Fernando había dejado para acudir a Bayona y el Ayuntamiento de Madrid

hicieran como que pedían espontáneamente el cetro para José Bonaparte. Se trataba, como él mismo escribió en el *Memorial de Santa Elena*, de librarse de «aquella rama de los Borbones» y de «encadenar a España al destino de Francia».

Naturalmente, detrás de la ficción de la monarquía de José estaba la real soberanía de su hermano.

Éste convocó a Bayona una Asamblea o Junta Nacional de 150 diputados procedentes de los tres brazos (nobleza, clero y estado llano), así como de provincias aforadas, de ciertas universidades, etc. Como no todos se presentaron, fue preciso hacer nuevas designaciones, y aun así las sesiones se vieron muy desasistidas. El Emperador presentó un proyecto de Constitución que, enmendado por la Asamblea, fue sometido de nuevo a aquél para su aprobación. El texto fue promulgado el 6 de junio de 1808 y jurado por José Bonaparte dos días más tarde.

Se trata de un texto de 146 artículos distribuidos en trece títulos, cuya naturaleza era la de una *Carta otorgada*, no la de una Constitución. En efecto, el poder del que se proclama producto es el regío: el Rey la decreta. Pero lo hace «oída la Junta nacional congregada en Bayona de orden de... Napoleón». Lo que es una confesión inequívoca de que el poder otorgante residía en el Emperador.

El texto preveía su entrada en vigor de manera escalonada, hasta 1815, se presentaba asimismo como temporalmente pétreo: si bien prevé «adiciones, modificaciones y mejoras», éstas sólo podrían presentarse a las primeras Cortes después de 1820. Pasado este tiempo, las modificaciones se harían por procedimientos ordinarios.

En fin, es un texto de redacción poco cuidada. Valgan tres muestras: 1) El título II, que regula la sucesión a la Corona, y el preámbulo abundan en frases de amor y lealtad a Napoleón, lo que sobra absolutamente en un documento de esta índole. 2) El artículo 6º, que versa sobre la mayoría de edad del Rey, se repite en el 8º. 3) El artículo 67, al hablar del nombramiento de los diputados de provincias, dice que se hará «a razón de un diputado por 300.000 habitantes, poco más o menos».

Como indica J. F. Merino Merchán, hasta la retirada de los franceses en 1814, coexistieron en España dos regímenes diferentes: el encarnado por el texto de Bayona y el que fueron arbitrando las Juntas, el Consejo de Regencia y las Cortes de Cádiz, coronado finalmente por la Constitución de 1812.

1.2. Principios políticos

Pese a todas sus insuficiencias de legitimidad y defectos formales, el texto de Bayona profesaba una cierta ideología liberal, bien que muy domeñada por el autoritarismo napoleónico, así como paliada igualmente por ciertas concesiones a la tradición española. Se ha podido decir atinadamente que era un cruce entre las instituciones de la monarquía española y el senadoconsulto de 1804 que confirió a Napoleón el título de Emperador.

a) *Liberalismo*

El relativo liberalismo del texto se pone de relieve en el tratamiento de los derechos y libertades y de la división de poderes.

Los derechos y libertades están un tanto dispersos, pero pueden señalarse, entre los que reconoce, algunos de corte liberal, como:

- La libertad personal, con la garantía del *habeas corpus* y de una Junta senatorial que entendería de los problemas suscitados en esta materia.
- La seguridad personal.
- La inviolabilidad del domicilio.
- La libertad de imprenta, que habría de implantarse dos años después de haber entrado en vigor enteramente la Constitución. Asimismo, sería una Junta senatorial creada y organizada por ley la que debería velar por esta libertad.
- La supresión de los privilegios de exportación e importación de las colonias, así como de los tributarios.

Cabe mencionar también la abolición del tormento: el rigor y el apremio en prender, detener o ejecutar debe estar autorizado por ley, delinquiéndose en caso contrario. Y la publicidad del proceso criminal.

Por lo que se refiere a la organización de los poderes, se distingue entre órganos y funciones, pero no se hace de modo inequívoco. Así, la Corona tiene facultades legislativas, en las que participaba también el Consejo de Estado y el Senado, el cual no era una Cámara de las Cortes, sino un órgano de la Corona.

b) Confesionalidad religiosa del Estado

El artículo 1º de la Carta de Bayona proclama que la religión católica es la del Rey y la de la nación, no permitiéndose ninguna otra.

c) Alianza perpetua con Francia

Pudiera parecer un principio lateral o de segundo orden, entiendo que expresa, acaso mejor que ninguno otro, la verdadera naturaleza del régimen que trataba de implantar Napoleón: una Monarquía satélite de Francia.

1.3. Órganos constitucionales

1.3.1. Poder Ejecutivo

Corresponde el Poder Ejecutivo al Rey (que, como señaló C. Sanz Cid, es el centro del Estado), con el que colaboran el Ministerio, el Senado y el Consejo de Estado.

El *Ministerio* se compone de nueve ministros. Estos responden de su Departamento y el secretario de Estado, con calidad de ministro, refrenda los decretos expedidos por el Rey. Todos ellos son nombrados y separados libremente por el Rey.

El *Senado* debería estar integrado por los infantes de España mayores de dieciocho años y por veinticuatro personas, mayores de cuarenta años, designadas por el Rey entre aquellas que hubieran desempeñado ciertos cargos. El nombramiento era vitalicio y las funciones del Senado se referían, unas, a la conservación de la libertad individual y de imprenta (para lo cual se habrían de crear, como dijimos, sendas juntas senatoriales); otras, a la anulación, por vulneración de este texto, de ciertas operaciones de las juntas electorales, y otras, en fin, a la suspensión del mismo, a propuesta del rey, en circunstancias de sublevación armada o de amenazas a la seguridad pública.

El *Consejo de Estado*, que estaba presidido por el Rey, el cual nombraba a todos sus miembros, era un órgano consultivo de éste al tiempo que participaba en la función legislativa.

1.3.2. Poder Legislativo

El Poder Legislativo le correspondía al Rey, hasta que se celebraran las primeras Cortes, y a éstas.

Las Cortes estaban integradas por tres estamentos: nobleza, clero y estado llano. Cada uno de los dos primeros tenía presentes en ellas a veinticinco miembros con carácter vitalicio. El estado llano participaba con:

- Sesenta y dos diputados, elegidos por juntas provinciales.
- Treinta diputados, elegidos por los ayuntamientos de las ciudades principales.
- Quince negociantes o comerciantes, nombrados por el Rey de entre listas presentadas por tribunales y juntas de comercio.
- Quince personalidades de la Universidad, nombradas por similar procedimiento que los anteriores.

El mandato de los diputados del estado llano era de tres años, pero el Rey podía convocar, prorrogar y disolver las Cortes. Estas se reunían una vez cada tres años, siendo secretas sus sesiones.

Algunas materias debían ser reguladas por ley de Cortes. Entre ellas cabe señalar el Presupuesto del Estado, precisamente de carácter trienal. Pero las Cortes no tenían iniciativa legislativa, la cual correspondía al Consejo de Estado.

En resumen, las Cortes diseñadas por el texto que estudiamos apenas respondían a los principios clásicos del parlamentarismo liberal, uno de los cuales era y es precisamente el de publicidad de sus sesiones.

1.3.3. Poder Judicial

Proclama este documento la inamovilidad e independencia del orden judicial y suprime los tribunales especiales, las justicias de abadengo y las señoriales. El proceso criminal, como dijimos, había de ser público, y las primeras Cortes que se celebraran deberían tratar el problema del juicio por jurados. Por último, se programa la futura unidad de códigos:

- Un solo Código de Comercio.

- Un solo Código de leyes civiles y criminales.
- Un solo tratamiento jurídico en la metrópoli y en las colonias.

2. CONSTITUCIÓN DE 1812

2.1. De las Juntas locales a las Cortes de Cádiz

Después del levantamiento de Móstoles, de la batalla de Bailén y del abandono de Madrid por José Bonaparte, el Consejo de Castilla quiso hacerse con el poder. El desprestigio que lo cubría por su trayectoria reciente hizo que por doquier surgieran Juntas locales y provinciales, que se calificaban a sí mismas de *supremas*, establecían alianzas entre sí y buscaban la de Inglaterra. En septiembre de ese mismo año dichas Juntas constituyeron en Aranjuez una *Junta Central Suprema y gubernativa de España e Indias*, que se trasladó primero a Sevilla y después a la isla de León, hoy de San Fernando, asumiendo el ejercicio de la soberanía nacional.

Fue polémica y tiene interés teórico-político la relación entre las Juntas provinciales y la Central. Las primeras daban por sentado que estaban ligadas a su electorado mediante una representación libre, no sometida a más instrucciones que la muy general de organizar la guerra contra Napoleón. Es decir, abandonaron el modelo de mandato imperativo, propio de la sociedad estamental, y dieron el paso hacia el mandato representativo, que habría de ser el usual en el Estado constitucional.

En cambio, pretendieron sujetar ellas a la Junta Central mediante representación vinculada, esto es, mediante mandato imperativo. Como indica M. Artola, ello significaba que las Juntas provinciales asumían la representación de la nación, en tanto que la Central sería una mera delegación de aquéllas, con poderes limitados y sometida a instrucciones. No obstante, la mayoría de las Juntas provinciales terminaron otorgando a sus diputados poderes muy amplios, y las que los sujetaban a limitaciones les dieron poderes nuevos para que actuaran en libertad y como creyesen en conciencia.

De esta manera, la pluralidad de autoridades locales dio paso a una autoridad nacional unitaria y soberana, que incluso asumió el título de *Majestad*. Como dice el citado autor, se trataba de una ins-

titución irreductible a cualquier otra de las conocidas en España. En su propio seno hubo conciencia de esta su singular naturaleza: «aunque la Constitución española es en sí y debe ser en adelante monárquica, la forma del actual Gobierno no es absolutamente republicana...», decía la Junta de Sevilla, la cual añadía que las Juntas provinciales y la Suprema «forman una República que tiene en depósito la Monarquía».

La Junta Central atendió la guerra y promovió la convocatoria de Cortes y la consulta a las principales autoridades acerca de las reformas más necesarias. Las respuestas evidenciaron un generalizado deseo de reforma, que apuntaba principalmente a la limitación del poder regio mediante la técnica de división de poderes, a la unidad legislativa y a la abolición de los privilegios. En estas respuestas tendría buena apoyatura la legislación gaditana.

2.2. Proceso constituyente y caracteres de la Constitución

Por lo que a la convocatoria de Cortes se refiere, también su deseo era general; incluso Fernando VII, desde Bayona, quiso la convocatoria. Menos común era, en cambio, la opinión acerca del tipo de Cortes convocadas y de sus competencias. Unos, como Quintana, abogaban precisamente por unas Cortes soberanas y constituyentes. Otros, como Jovellanos, disentían de ello y querían reunir las «leyes fundamentales» de España y, si acaso, reformarlas. Nada había decidido de antemano, sino que fue, como dice F. Tomás y Valiente, resultado del debate y del contraste de intereses y fidelidades.

El Ejército francés había empujado a la Junta Central a Sevilla y, más tarde, a Cádiz, donde nombró una Regencia y se disolvió. Así las cosas, aunque primeramente se acordó convocar unas Cortes estamentales, se terminó en Cortes constituyentes (enero de 1810), y aunque también se prefirió en un principio unas Cortes bicamerales, finalmente el clero, la nobleza y el estado llano se reunieron en una sola Cámara.

Mientras llegaban los diputados titulares, comenzaron en la isla de León las sesiones de las Cortes con suplentes gaditanos, entre los que eran mayoría los liberales. No obstante, el contingente de nobles y clérigos fue muy elevado. Era el 24 de septiembre de 1810. La

Regencia rindió sus poderes ante las Cortes y éstas, que constituían el primer Parlamento español en el sentido moderno del término, se proclamaron representantes de la soberanía nacional y alternaron su labor constituyente con la legislativa ordinaria y la atención de problemas políticos y militares.

El Decreto de la fecha indicada fue muy importante para determinar la posición jurídico-política de las Cortes y algunos principios de la futura Constitución. En él se afirmaba:

- la legítima constitución de las Cortes Generales y extraordinarias;
- la residencia de la soberanía nacional en ellas;
- la representación nacional de los diputados;
- la nulidad de la renuncia de Fernando VII a la Corona por haber sido hecha con violencia y sin consentimiento de la nación española;
- el principio de división de poderes, reservándose las Cortes el legislativo en toda su extensión y habilitando interinamente a la regencia para el ejercicio del ejecutivo;
- la garantía de la inviolabilidad parlamentaria.

Las Cortes nombran en diciembre una comisión redactora del proyecto de Constitución. En la primera sesión, Muñoz Torrero, su presidente, presentó «un apunte de ideas», las cuales, una vez discutidas y aprobadas, se convirtieron en principios políticos fundamentales de la Constitución, explicitados en sus primeros artículos.

El mismo Muñoz Torrero y el diputado Pérez de Castro actuaron de ponentes, trayendo a cada sesión los preceptos que iban a discutirse. Pero es igualmente reseñable que la comisión constitucional se vio continuamente orientada en la redacción del proyecto por las decisiones que las Cortes mismas iban adoptando como poder ordinario. Dice Sánchez Agesta a este respecto que los decretos de las Cortes fueron el primer borrador de la Constitución; los artículos de ésta acerca de la soberanía nacional, la libertad de imprenta, el carácter representativo de las Cortes y su estructura unicameral no hicieron otra cosa que transcribir el contenido de dichos decretos.

Otra circunstancia que tuvo también una importancia destacada en el proceso constituyente fue la creación de la Junta de Legislación. Como ha estudiado el autor citado, fue creada como órgano auxiliar de la Comisión de Cortes y su objeto inicial era reunir las

«leyes fundamentales del reino», siendo tenidas por tales las relativas a la Monarquía, a la Nación, a los españoles como miembros de la Nación, a la forma de gobernar y al Derecho público interior. Pero, de hecho, dicha Junta, excediéndose de sus competencias, se inclinó por la redacción de un código político de nuevo cuño adoptando unos acuerdos o bases sobre su contenido que después se vieron reflejados en buena medida en el texto de la Constitución.

Los debates acabaron el 23 de enero de 1812 y la Constitución fue promulgada el 19 de marzo, fecha buscada de propósito por los constituyentes, porque coincidía con el cuarto aniversario del acceso de Fernando VII al Trono por abdicación de Carlos IV.

El texto resultante es muy extenso, como corresponde a un talante racionalista y a un propósito decidido de cerrar toda posibilidad de vuelta al absolutismo. Son 384 artículos distribuidos en diez títulos, de estilo más bien cuidado aunque un tanto declamatorio y muy prolijo, a veces con la minuciosidad propia de un reglamento, especialmente cuando regula el proceso electoral; podría decirse que la Constitución incluye una ley electoral completa.

Por otra parte, la Constitución de Cádiz, como antes el texto de Bayona, se declara temporalmente pétrea: hasta pasados ocho años de hallarse en vigor en todas sus partes, no podía proponerse su reforma. Pasado ese tiempo, sigue siendo rígida. En efecto, los diputados, en el ejercicio de sus funciones ordinarias, tienen como límite la propia Constitución, cuyos preceptos no pueden derogar, alterar o variar en manera alguna ni bajo ningún pretexto. La reforma debía seguir un procedimiento especial: la propuesta requería la firma de veinte diputados, su aprobación por tres diputaciones (legislaturas, en el sentido actual de este término), la última dotada de poderes especiales por las Juntas electorales, y esa aprobación siempre había de serlo por mayoría de dos tercios.

Nunca la hubo, sino que se actuó siempre por la vía de hecho: derogación por real decreto o, finalmente, aprobación de la Constitución de 1837 sin ajustarse al procedimiento de reforma previsto.

Tampoco la Constitución de 1812 contiene un título específico sobre derechos y libertades. Estos se hallan reconocidos y regulados a lo largo de toda ella.

Pero acaso la peculiaridad mayor del proceso constituyente gaditano fue que, al mismo tiempo que el texto fundamental, fue redac-

tada y aprobada una extensísima explicación y justificación del mismo, que aparecerá como *Discurso preliminar*. Obra de Argüelles, con la colaboración del diputado Espiga, expresa, sin embargo, la opinión colectiva de las Cortes. Y aunque ajustado al texto de la Constitución, es, dice Sánchez Agesta, superior a ésta y puede leerse como una pieza notable y singular de nuestro pensamiento constitucional.

Así, pues, este *Discurso preliminar* no es destacable sólo por su extensión, sino principalmente por ese intenso esfuerzo en justificar el texto constitucional y presentarlo como una actualización de las leyes fundamentales españolas violadas por el absolutismo: «nada ofrece la comisión en su proyecto —dice el *Discurso*— que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española.»

Es ésta una preocupación constante de los constituyentes y así se evidencia en el discurso preliminar, en el preámbulo de la Constitución y en el manifiesto dirigido a la nación el día de la promulgación. Se cita profusamente a los teólogos y juristas españoles del Siglo de Oro y se silencia a Rousseau y la Enciclopedia (se cita, en cambio, mucho a Montesquieu). Y, sin embargo, las semejanzas de nuestra Constitución con la francesa de 1791 son evidentes, si bien no tantas que la hagan, como han pretendido sus detractores, una simple copia de ésta.

El *Discurso* repasa la legislación antigua castellana, aragonesa y navarra acerca de las potestades de las Cortes, los límites del poder regio y las libertades públicas. Según dice, el Fuero Juzgo, las Partidas, los Fueros Viejo y Real, los Ordenamientos Real y de Alcalá y la Nueva Recopilación reconocían las libertades civiles y políticas. En ellos se reflejaba que «la nación elegía sus reyes, otorgaba libremente contribuciones, sancionaba leyes, levantaba tropas, hacía la paz y declaraba la guerra, residenciaba a los magistrados y empleados públicos; era, en fin, soberana y ejercía sus derechos sin contradicción ni embarazo». «Pues éstos y no otros —concluye el *Discurso*— son los principios constitutivos del sistema que presenta la comisión en su proyecto. Todo lo demás es accesorio.»

Posiblemente era sincero Argüelles al expresarse así. La obra de Martínez Marina, con su inmensa erudición, avalaba la coincidencia de las antiguas leyes españolas con el pensamiento revolucionario

francés. La libertad se había perdido en España a manos del absolutismo de los Austrias y, más acentuadamente aún, de los Borbones. se trataba ahora de recuperarla trayendo al presente las instituciones anteriores a dicha pérdida.

Ahora bien, como señala F. Tomás y Valiente, en parte por táctica y en parte por ingenua mitificación de nuestra historia medieval, esta actitud condujo a los firmantes del *Discurso Preliminar* a sostener disparates tales como que la soberanía nacional ya estaba reconocida y proclamada en el Fuero Juzgo. En fin, hay también autores que, más o menos forzosamente, han señalado muchas diferencias entre el texto gaditano y el francés de 1791.

En realidad la tarea no podía consistir en reproducir el tenor literal de dicha legislación tradicional, sino «su índole y espíritu». La Constitución, viene a decir Argüelles, extrayendo de las leyes tradicionales «los principios inmutables de la sana política», es nacional y antigua en la sustancia, nueva solamente «en el orden y método de su disposición».

No todo, sin embargo, podía extraerse de la tradición ni el *Discurso* lo pretende. Ante todo, era forzoso seleccionar las leyes fundamentales españolas «de entre la prodigiosa multitud de otras leyes de muy diferente naturaleza». Había también que depurar estas leyes de inconsecuencias y contradicciones con lo que exige una Monarquía moderada. De esta manera, la Constitución de la Monarquía española podría ser, como debía, un sistema completo y bien ordenado.

Finalmente, la comisión redactora, dice Argüelles, debía hacerse eco del «adelantamiento de la ciencia del Gobierno», que había introducido en Europa «un sistema desconocido en los tiempos en que se publicaron los diferentes cuerpos de nuestra legislación, sistema del que ya no es posible prescindir absolutamente». Está aludiendo el *Discurso* con estas palabras a la doctrina de la división de poderes, de la que el texto constitucional hizo acusada recepción.

Por eso puede comentar Fernández Almagro que los constituyentes de 1812 fueron, en efecto, poco audaces, puesto que casi todo lo sacaron de la tradición española, y si hubo alguna restricción en esa recuperación histórica, no afectó ni al Trono ni al Altar. Sin embargo, el mismo autor acierta a definir la labor constituyente gaditana como una inyección del espíritu de las luces en la democracia castellana, lo que no era precisamente tarea menuda.

2.3. Principios políticos

2.3.1. *Soberanía nacional y mandato representativo: la democracia representativa*

El talante democrático de la Constitución se manifiesta en el principio de soberanía nacional, que, a su vez, se instrumenta mediante el sufragio universal (masculino). La adopción del modelo de mandato representativo y la inexistencia de instituciones de participación popular directa hacen que fuera un Estado representativo el perfilado en la Constitución.

El principio de soberanía nacional, que tan controvertido habría de ser a lo largo de todo nuestro constitucionalismo, brotó del modo más natural en Cádiz. El enfrentamiento armado de la nación española, sin Rey, a Napoleón significó la asunción de su propio destino, de su propio poder decisorio, de su soberanía. Si la mayoría de los diputados estaban de antemano dispuestos a proclamar la soberanía nacional, los hechos vinieron a facilitarles la labor.

En su primera reunión, el 24 de septiembre de 1810, las Cortes aprobaron la siguiente declaración: «los diputados que componen este Congreso y que representan a la nación española se declaran legítimamente constituidos en Cortes Generales y extraordinarias y que reside en ellas la soberanía nacional.» Y la Constitución avanza en esa misma línea, aun con ciertas torpezas en sus expresiones literales. En efecto, establece que las Cortes son la reunión de todos los diputados, que representan la nación, y dispone que así se haga constar en los *poderes amplios* que los electores provinciales deben otorgar a los diputados electos para que puedan «acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general», con los límites que determina la propia Constitución; entre otros, los referentes a la reforma constitucional (artículos 27, 99 y 100).

Así, pues, soberanía nacional, Cortes representativas de la nación y, consecuentemente, ejercicio parlamentario de esa soberanía nacional. Y aunque Fernando VII, en 1814, rechazó este principio como una usurpación de su soberanía, es lo cierto que las Cortes se apoyaron en él precisamente para reivindicar la legitimidad del de-seado a pesar de las abdicaciones de Bayona: «Las Cortes... reconocen, proclaman y juran de nuevo por su único y legítimo rey al señor

don Fernando VII de Borbón y declaran nula... la cesión de la Corona, que se dice hecha en favor de Napoleón no sólo por la violencia que intervino en aquellos actos injustos e ilegales, sino principalmente por faltarle el consentimiento de la nación.»

Y a la nación, como soberana, es a la única que le corresponde el derecho de establecer sus leyes fundamentales y de determinar su forma de gobierno, decía Muñoz Torrero en sede parlamentaria. Napoleón, por tanto, era un usurpador al otorgar una Constitución para España.

El texto de la Constitución sería coherente con esta toma de posición de las Cortes. El artículo 3º proclama que la soberanía pertenece, por esencia, a la nación; es decir, no puede ser de otro modo sin desnaturalizarse tanto la soberanía como la nación. Más aún: la nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona (artículo 2º).

Ahora bien: junto a este concepto de nación española como equivalente a España, el artículo 1º la declara integrada por «todos los españoles de ambos hemisferios». Es decir, nación española es sinónimo de pueblo español y soberanía nacional, de soberanía popular, contra lo que suele decirse.

De otro lado, esa indistinción entre los españoles de la Península y los de Ultramar no debe llevarnos a pensar en una integración jurídica de los grupos indígenas, como tampoco lo fueron otros pueblos indígenas de otras latitudes. Sencillamente, aún no se había abolido la esclavitud, y donde lo había sido, no se cumplía.

Las Cortes, como representantes de la nación, ejercen el poder constituyente, dice el preámbulo. Pero también la propia Constitución, como norma suprema, es depositaria de la soberanía nacional. por eso el Rey lo es ya «por la gracia de Dios y de la Constitución» (artículo 173), y queda obligado a guardarla y hacerla guardar.

2.3.2. División de poderes

Si la soberanía y el poder constituyente pertenecen a la nación, el Rey y las Cortes son poderes constituidos.

La Constitución aborda la regulación de los órganos y funciones estatales con cuatro preceptos breves que valen por toda una teoría:

- la potestad legislativa reside en las Cortes con el Rey; la ejecutiva, en el Rey, y la judicial, en los tribunales establecidos por la ley (artículos 15 a 17).
- la forma de gobierno es una Monarquía moderada (artículo 14).

Esta división de poderes es la técnica que la moderna ciencia del gobierno había desenvuelto y la Constitución española no podía desconocer, según el *Discurso preliminar*. Pero no es una división tan rígida como la de la Constitución norteamericana ni como la que, ausente el Rey, establecieron estas mismas Cortes en su decreto de 24 de septiembre de 1810 para mejor independizarse de la regencia. ahora se busca únicamente moderar la Monarquía haciéndole compartir el Poder Legislativo con las Cortes.

2.3.3. Principio de libertad: los derechos fundamentales

Como ya hemos apuntado, los constituyentes tuvieron un decidido empeño no sólo en reconocer los derechos civiles y políticos, sino también en encontrarles raíces históricas en la legislación española. Pero el camino constituyente estaba allanado por la tarea normativa que, en forma de decretos, realizaron las Cortes desde su primera reunión. Así, las Cortes ya habían decretado la libertad de imprenta y abolido la tortura; pero, sobre todo, habían liberalizado la economía, como expondremos más adelante.

La Constitución contiene una declaración general en el artículo 4º, de sabor netamente liberal: «la nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen.» Pero no dedica un título específico a los derechos y libertades, sino que los reconoce y regula en diversos pasajes de su texto. Debemos destacar los siguientes:

- 1) *Libertad y seguridad personales*. La Constitución regula los requisitos para hacer preso a un español, impone la obligación de que se le tome declaración y pena a los jueces y alcaides que lo ignoren como culpables de un delito de detención arbitraria.

- 2) *Inviolabilidad del domicilio.*
- 3) *Libertad de expresión del pensamiento.* Ya en 1810 las Cortes habían decretado la libertad de imprenta, como sabemos. Pero lo interesante es el tono con el que el *Discurso preliminar* justifica el reconocimiento de esta libertad: porque es un verdadero vehículo de las luces —dice— y contribuye a la ilustración, a la independencia y al progreso de las naciones. Consecuentemente con la publicidad que esta libertad, así entendida, aporta a toda la vida política, la Constitución establece un régimen no preventivo, sino represivo; es decir, no un régimen de censura previa, sino de enjuiciamiento posterior de los hechos delictivos que pudieran cometerse con ocasión de su ejercicio. Bien es verdad que la confesionalidad del artículo 12 significaba implícitamente la prohibición de publicar nada contra la religión católica. A ello dedicamos un breve comentario en un apartado posterior.
- 4) *Garantías procesales*, principalmente la exigencia del juez predeterminado por la ley;
- 5) *Abolición de las penas de tormento, apremio y confiscación de bienes.*
- 6) *Derecho de sufragio.* Está reconocido implícitamente en todo el articulado de la Constitución, especialmente en los capítulos que tratan de las elecciones. a la elección de los diputados provinciales en Cortes se llegaba a través de cuatro pasos: los dos primeros tenían lugar en parroquias (ente local muy pequeño), el tercero en el pueblo cabeza de partido judicial y el cuarto en la capital de la provincia. El sufragio activo era universal masculino en el primer paso, en el que los ciudadanos mayores de 25 años de cada parroquia elegían a compromisarios. A partir de ese momento, los elegidos en cada paso se convierten en electores del siguiente; esto es: los primeros compromisarios elegían a los electores de parroquia; éstos, a los electores de partido (judicial), y estos últimos, a los diputados provinciales.
El sufragio pasivo era censitario, requiriéndose para ser diputado una renta anual proveniente de bienes propios. Pero este requisito quedaba en suspenso hasta que las nuevas Cortes decidieran que tuviera efecto, lo cual no llegó a ocurrir nunca.

El carácter censitario del sufragio pasivo, que obliga a la elección de propietarios, y el indirecto del sufragio activo, que filtra exhaustivamente la opinión de los ciudadanos, confiere a las Cortes y al sistema político un sesgo acusadamente burgués, lo cual se corresponde con el régimen económico y de libertades públicas perfilado por las Cortes gaditanas.

7) *Derecho de petición.*

Por lo demás, la Constitución prevé la posible suspensión de garantías en circunstancias extraordinarias y por tiempo siempre limitado.

2.3.4. Principio de igualdad

Un decreto de las Cortes, de agosto de 1811, suprimió los señoríos con todas sus prestaciones y privilegios. La Constitución se hace eco del principio de igualdad de modo implícito, entendiéndola, de modo genuinamente liberal, como generalidad de la ley, la cual debe dispensar su protección a todos los españoles.

Sus dos manifestaciones más importantes eran, por consiguiente, la unidad de códigos y de fueros, que se proclaman como programas o mandatos constitucionales al legislador futuro. La primera comporta la generalidad de esos códigos (civil, criminal y mercantil, de los que únicamente el penal fue aprobado y promulgado, entrando en vigor en 1823), aunque la Constitución deja abierto el posible mantenimiento de la legislación foral. La segunda está en íntima relación con el modelo de Poder Judicial, que está informado por el mismo principio de unidad, aunque se excepcionan los fueros eclesiástico y militar.

En consonancia con el principio de igualdad, la Constitución abolía la prueba de nobleza para el acceso a funciones públicas.

2.3.5. Unidad religiosa y confesionalidad del Estado

En franca contradicción con el espíritu liberal y racionalista de la Constitución, en obsequio doloroso, según Argüelles, de la paz, pues la doctrina contraria hubiera desencadenado «toda la violencia y

furia teológica del clero», la Constitución establece, en su artículo 12, la unidad religiosa y la confesionalidad del Estado. Queda prohibido el ejercicio de toda religión distinta de la católica, apostólica, romana, que es la «única verdadera» y «es y será perpetuamente» la religión de la nación española; expresiones de excesiva rotundidad dogmática para una Constitución política, pero a tono con la invocación trinitaria del preámbulo: «En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad.»

A tono con lo anterior, el artículo 366 dispone que en las escuelas de todos los pueblos de la Monarquía se enseñe el catecismo de la religión católica, por más que añada que éste «comprenderá también una breve exposición de las obligaciones civiles». Y el proceso electoral se debía abrir en cada parroquia con una solemne misa de Espíritu Santo oficiada por el cura párroco, «quien hará un discurso correspondiente a las circunstancias» (art. 47).

De otro lado, ya al decretar la libertad de imprenta, las Cortes habían establecido una excepción a la abolición del régimen preventivo, la materia religiosa, que quedaba sujeta a censura previa de los ordinarios, «según lo establecido en el Concilio de Trento». Sin embargo, las Cortes crearon una Junta Suprema de Censura para conocer de los recursos a que diera lugar la censura del Ordinario.

Por contra, se suprimió la inquisición: un decreto de las Cortes de 22 de febrero de 1813 la declaró incompatible con la Inquisición, lo cual desató las iras del integrismo religioso. Y, por otra parte, se procedió, cuando se pudo, a la desamortización de los bienes eclesiásticos. Pero, al mismo tiempo, se mantuvo el delito de herejía, que juzgaba la jurisdicción eclesiástica, y la prohibición de libros y escritos contrarios a la religión.

Como podemos comprobar, las Cortes gaditanas se debatieron en una clara contradicción a la hora de definir la posición de la Iglesia Católica en el régimen constitucional. Abrigaban acaso la esperanza de que ésta evolucionara con dicho régimen, lo que pronto se vio desmentido por la realidad: la Iglesia se opuso a la obra legislativa y constituyente de las Cortes y una Pastoral de los obispos de Barcelona, Lérida, Pamplona y otras sedes la descalificó abiertamente.

2.4. Órganos constitucionales

2.4.1. Las Cortes

Por temor a que la nobleza y el clero adquiriesen fuerza en una Cámara propia desde la que pudieran oponerse a la legislación liberal de una Cámara Baja burguesa, se optó finalmente por unas Cortes monocamerales. Se adujeron, en cambio, otros razonamientos, no ayunos de realismo. Uno de ellos, expuesto en el *Discurso preliminar*, alude a la inexistencia de derechos y privilegios que colocaran al clero ya la nobleza fuera de la comunidad; sus intereses ya no eran distintos de los de la nación. Otro se refería a la improbabilidad de que una Cámara Alta cumpliera bien su función de oposición al despotismo regio.

Los diputados tenían un mandato de dos años, renovándose la Cámara en su totalidad, y no eran reelegibles inmediatamente.

Los ministros no eran elegibles, y el cargo de diputado era incompatible con el de ministro. Ello acentuaba la separación de poderes y rigidificaba el funcionamiento del sistema innecesariamente.

De otra parte, la Constitución, velando por la independencia de los diputados, los protege con la prerrogativa de la inviolabilidad y con su enjuiciamiento únicamente por las propias Cortes. Y, por lo que se refiere a la independencia de las mismas Cortes, reconoce su autonomía reglamentaria, prohíbe la deliberación de las Cortes en presencia del Rey y silencia la posible disolución regia de las Cortes, motivo por el que hemos de entenderla excluida.

El funcionamiento de las Cortes era bastante autónomo. Se reunían anualmente de modo automático, sin necesidad de convocatoria regia. El período de sesiones anual previsto era de tres meses consecutivos, prorrogables en ciertas circunstancias a un cuarto mes. Las sesiones eran públicas. El *Discurso preliminar* hace hincapié en la importancia de la reunión anual de las Cortes como único medio de asegurar la observancia sin convulsiones de la Constitución; su desconocimiento, dice, fue el origen de la pérdida de la libertad civil y política en el régimen anterior.

Instituye la Constitución una Diputación Permanente de las Cortes, que tiene precedentes en el Derecho español, para salvar los interregnos de la Cámara. Sus miembros, siete titulares y dos suplen-

tes, eran nombrados por las Cortes antes de separarse. Y sus funciones fundamentales eran velar por la observancia de la Constitución y de las leyes, preparar la reunión de las Cortes inmediatas y convocar una sesión extraordinaria cuando así procediera.

Las Cortes ejercían la potestad legislativa, pero de manera compartida con el Rey. La Constitución enumera por extenso las muchas facultades concretas de las Cortes, pero, como dice el *Discurso*, todas ellas pertenecen a la potestad legislativa. Conviene, sin embargo, citar algunas de ellas:

- En relación a la Constitución, vigilaban su observancia y procedían a su reforma.
- En relación a la Corona, recibían el juramento del Rey y nombraban, en determinados supuestos, su tutor y la Regencia.
- En el orden legislativo, aprobaban las leyes, correspondiéndole al rey su sanción y promulgación, como también su veto.
- Establecían anualmente las contribuciones e impuestos y fijaban los gastos de la Administración. Todo lo cual debía serle presentado anualmente por el Gobierno en el Presupuesto, cuya aplicación y cumplimiento debía ser igualmente vigilado por las Cortes.
- Ejercían el control del poder Ejecutivo en la forma que comentaremos más adelante.

2.4.2. *El Rey*

No se discutió la Monarquía: era considerada preconstitucional, aunque manifiestamente moldeable por la Constitución. «Los legisladores de Cádiz —dice Fernández Almagro— no pensaron ni por un momento en romper con Fernando VII. Pero ni por un momento tampoco pensaron que éste volviese como se fue.»

La Monarquía española era hereditaria conforme al sistema dispuesto en las partidas: preferencia de la línea anterior sobre la posterior, del grado más próximo sobre el más remoto, del varón sobre la mujer y de la persona de más edad sobre la de menos (art. 176).

El Rey es el jefe del Ejecutivo y el primer magistrado de la nación. Pero nada más. Al corresponder la soberanía, por esencia, a la nación, todos los demás poderes son constituidos. El Rey tiene el

Poder Ejecutivo porque la nación, a través de la Constitución, lo deposita en sus manos, dice con rotundidad Argüelles. Por eso, junto a sus funciones, la Constitución se preocupa de formular las limitaciones que a éstas atañen.

Su persona es sagrada e inviolable, no sujeta a responsabilidad. Esta se transfiere, mediante la técnica del refrendo, al secretario de Despacho que firme las órdenes regias, sin el cual refrendo ninguna autoridad puede darles cumplimiento.

Se separa el patrimonio del Estado del de la familia regia. Al principio de cada reinado debía fijarse una dotación anual para el Rey, su familia y su Casa.

Las funciones del Rey eran de doble naturaleza: legislativa y ejecutiva.

- a) *En el orden legislativo*, como hemos indicado, le correspondía fundamentalmente la sanción o veto de las leyes y su promulgación. El veto regio era sólo suspensivo, pero de gran alcance, puesto que podía reiterarse al año siguiente y las Cortes necesitaban aprobar la ley tres años consecutivos (con nueva legislatura, por tanto) para superar el veto del monarca.
- b) *En el orden ejecutivo*, o mejor, de gobierno, le correspondía, en general, todo lo concerniente a la conservación del orden público ya la seguridad exterior del Estado, y en particular:
 - Expedir los decretos y reglamentos.
 - Nombrar y separar libremente los secretarios de Estado y de Despacho.
 - Declarar la guerra, hacer la paz y mandar los ejércitos.

Respecto a este último haz de facultades, las Cortes fijarían anualmente el número de tropas y lo que correspondiera a su organización y acondicionamiento. Se creaba, además, una milicia Nacional, con contingentes en cada provincia, que fuera, dice el *Discurso*, «baluarte de nuestra libertad», y que indefectiblemente habría de ser un peligroso poder militar paralelo, un factor de permanente inestabilidad. De otro lado, el rey necesitaba, para formalizar tratados de alianza ofensiva, el consentimiento de las Cortes.

Por lo que se refiere a los secretarios de Despacho, no formaban un Gobierno como cuerpo colegiado. Fue en el trienio liberal cuando comenzaron a actuar de este modo, y pasado dicho período, se formalizó jurídicamente esta práctica, al tiempo que, de hecho, el Gobierno se formaba en torno a un Primer Ministro.

Eran los secretarios de Despacho «órganos inmediatos del Rey», como los llama el *Discurso*, los cuales, a través de la institución del refrendo, estaban llamados a ejercer la potestad ejecutiva, o buena parte de ella, y responder ante las Cortes por tal ejercicio. Sin embargo, esto no llegó a ser realidad enteramente, ni siquiera en el trienio liberal.

En cualquier caso, son los secretarios de Despacho los responsables ante las Cortes, sin que puedan alegar obediencia al Rey. Esta responsabilidad no es todavía política, sino penal. Llegado el caso, a las Cortes les correspondía decretar la formación de causa, quedando suspendido el secretario de despacho en su función; posteriormente, las Cortes remitían al Tribunal Supremo todos los documentos concernientes al asunto, que era sustanciado por éste de modo inapelable.

Finalmente, instituyen las Cortes un Consejo de Estado, único órgano consultivo del Rey, cuyo dictamen debía ser oído, entre otras ocasiones, con motivo de la sanción de las leyes y de la firma de tratados. Su composición era de cuarenta miembros, cuatro de los cuales deberían ser eclesiásticos y otros cuatro Grandes de España. Su nombramiento correspondía al rey sobre las ternas presentadas por las Cortes.

2.4.3. Administración de Justicia

La potestad judicial, dice con expresividad el *Discurso*, es una parte del ejercicio de la soberanía delegada inmediatamente por la Constitución a los tribunales. La administración de Justicia se rige por los siguientes principios:

- 1) *Exclusividad*. La potestad judicial pertenece únicamente a los tribunales, los cuales, a su vez, no pueden ejercer otra función que la de juzgar y ejecutar lo juzgado.
- 2) *Unidad*. A la igualdad de derechos y unidad futura de códigos corresponde la uniformidad procesal y la unidad de fuero, con las ya mencionadas excepciones eclesiástica y militar.
- 3) *Inamovilidad de los jueces*.
- 4) *Responsabilidad de los jueces*.

Se crea, además, un Tribunal Supremo como centro común del sistema judicial.

Por lo demás, el *Discurso* lamenta que no se pudiera establecer entonces la saludable y liberal institución del Jurado, pero confía en que algún día, como efecto benéfico de las luces, ello pueda tener lugar.

2.4.4. *Un sucedáneo de Jurisdicción constitucional*

El artículo 372 confiere a las Cortes tomar en consideración las infracciones de la Constitución que se les comunique para poner el correspondiente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de quienes la hubieren contravenido. Los ciudadanos podían dirigir «representaciones» (esto es, reclamaciones) en tal sentido a las Cortes o al Rey (art. 373), o bien remitirlas a la diputación Permanente, en su caso, o a las Diputaciones Provinciales, las cuales las tramitaban a las Cortes para su resolución.

Está pensado este instituto como garantía de los ciudadanos y de la propia Constitución frente a los actos de los poderes públicos (Tribunales y Administración preferentemente, pero no sólo) que pudieran vulnerarla. He aquí el precedente del amplísimo amparo existente en los países hispanoamericanos y que, sin embargo, se eclipsó en España.

2.4.5. *Administración local*

Dos notas fundamentales contiene la Constitución en torno al régimen local:

- 1) El principio de electividad de los Ayuntamientos.
- 2) El doble gobierno de las provincias: el gobierno político, que ejercería un jefe superior nombrado por el Rey, predecesor de los gobernadores civiles, y el gobierno económico, confiado a la Diputación, en cuya composición se integraban tanto miembros electivos como natos.

2.5. Significado y vigencia de la Constitución de 1812

La Constitución gaditana estuvo vigente en tres periodos, sumando entre todos ellos algo más de seis años:

- 1º) Desde el 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814, aunque no plenamente por la ausencia obligada del Rey
- 2º) Desde el 7 de marzo de 1820 al 1 de octubre de 1823.
- 3º) Desde 13 de agosto de 1836 al 18 de junio de 1837.

Y todavía el título referente al Poder Judicial fue declarado vigente como complemento de la Constitución de 1837, pero ya sin rango constitucional.

2.5.1. *La primera etapa del régimen constitucional español: 1812-1814*

En junio de 1813 José Bonaparte huyó a Francia; dos meses más tarde hicieron lo propio las tropas francesas tras su derrota en San Marcial. Napoleón buscó una salida airosa firmando con Fernando VII, en Valençay, antes de finalizar el año, un tratado de paz y alianza militar con España, tras lo cual se preparó el regreso de éste.

La guerra de independencia tuvo un profundo significado en nuestra historia política y constitucional. Dio ocasión a la creación de un moderno nacionalismo, del que se nutrió la Constitución gaditana, al tiempo que estigmatizó a doce mil familias exiliadas por afrancesamiento, entre las que se encontraban acaso los españoles mejor preparados. Dio origen al liberalismo español, pero también a la constante presencia del Ejército como árbitro de la política, iniciando una permanente crisis bélica que durará hasta 1975. Significó el inicio de una pauta de aparición intermitente, coincidiendo con los procesos revolucionarios: el fenómeno de las *Juntas*, que asumen el poder en momentos de real o supuesto vacío institucional; ello les confiere un carácter ambiguo, pues lo mismo ganan una guerra a Napoleón y ponen en marcha el régimen constitucional que hostigan al Gobierno revolucionario de 1868 por su supuesta moderación; nada digamos cuando las Juntas lo fueron de militares.

La guerra de independencia significó también la bancarrota del país, su desmantelamiento económico, junto al inicio de la pérdida

de América, que se consumó tras la derrota de Ayacucho. España quedó degradada como potencia política y militar.

Las Cortes promulgaron el 2 de febrero de 1814 un decreto conforme al cual no reconocían libre al Rey ni le prestarían obediencia hasta que jurase la Constitución; no se permitía que le acompañase en su regreso ningún español que hubiese obtenido de los Bonaparte ningún empleo o distinción, o que hubiese seguido a los franceses en su retirada. El 22 de marzo Fernando VII cruzó la frontera, no llegando a Valencia hasta casi dos meses después.

Desde su promulgación hasta el regreso de Fernando VII, la Constitución apenas tuvo una vigencia efectiva por causa de la guerra y de la ausencia del monarca. Mientras tanto, habían terminado las Cortes constituyentes y comenzado las ordinarias con renovación total de sus miembros.

El reinado de Fernando VII fue, dice P. Vilar, brutal y mediocre, triunfando en él la «España negra» frente a la ilustrada. No obstante, fueron parcialmente diferentes los dos periodos del mismo. El primero (1814-1820) justifica tan dura calificación. En el segundo (1823-1833), aunque fuera por táctica, Fernando VII moderó un tanto su reinado.

En efecto, el regreso del Deseado estuvo marcado por la ambigüedad. No parece que el Rey tuviese claramente decidido liquidar el régimen constitucional, pero lo cierto es que recibió muchos mensajes durante tan largo viaje, entre los cuales se suele destacar el conocido como *Manifiesto de los Persas* porque comenzaba aludiendo a «los antiguos persas». Sus setenta firmantes, diputados disidentes, se pronunciaban resueltamente por la monarquía absoluta, que es «obra de la razón y la inteligencia [y] está subordinada a la ley divina...».

Animado por ello y por las seguridades que le ofreció el general Elío, Fernando VII, aun manifestando mendazmente su aborrecimiento del absolutismo, dictó el decreto de 4 de mayo de 1814, que no era otra cosa que el primero de una serie ininterrumpida de pronunciamientos que jalonan nuestra historia constitucional, con la particularidad de que éste lo hacía el propio Rey. Fue la primera ruptura del régimen constitucional, protagonizada nada menos que por un monarca que conservaba la corona —incluso dignificada y legitimada— precisamente gracias a los autores de dicho régimen.

El *Manifiesto de los Persas* no dudaba de la necesidad de una reforma, aunque discrepaba de la profundidad que dieron a ésta las Cortes gaditanas. En cambio, el decreto de 4 de mayo quería significar pura y simplemente la vuelta a 1808, al Antiguo Régimen: tras denunciar el despojo que las Cortes le habían hecho de su soberanía, Fernando VII declaró nulos la Constitución y los decretos de las Cortes, «como si no hubiesen pasado jamás tales actos y se quitasen de en medio del tiempo». Y la promesa que hizo de unas «Cortes legítimamente congregadas» pronto fue olvidada.

Fernando VII entró en Madrid el 14 de mayo en Madrid y comenzó la represión de los partidarios de la Constitución, como, entre otros, Argüelles y Martínez de la Rosa. Para ello creó el Ministerio de Policía y de Seguridad Pública, «sin sujeción a juez ni tribunal alguno». Comenzaba el gobierno de la camarilla del Rey, integrada por personajes poco presentables.

Termina así la primera fase del régimen constitucional. En él todo se preparó para una alianza entre la burguesía y las clases altas que se avinieran a compartir su dominación con aquélla en el seno de un régimen económico y político abierto. régimen en el que, sin embargo, y como el propio Argüelles explica paladinamente en el *Discurso*, eran las personas acomodadas, instruidas y prestigiosas las que conservaban las mejores bazas debido al sistema electoral ideado.

La legislación de las Cortes de Cádiz sobre señoríos, mayorazgos y desamortización intentaba implantar un liberalismo político y económico asentado en la libertad, en la igualdad y en un derecho de propiedad pleno, individual y exento de toda traba en el comercio. pero, como dice M. Artola, las reformas liberales apenas trascendieron de la ley a la realidad; quedaron en meros programas, salvo la abolición de los señoríos, que, no obstante, tuvo una muy dilatada y controvertida aplicación.

2.5.2. El regreso al absolutismo

El golpe de Estado de Fernando VII frustró el intento, iniciándose la contrarrevolución desde arriba. Es tópico leer dictérios sin cuento contra Fernando VII, y, desde luego, resulta difícil defender su sinuosa trayectoria política. Pero seguramente no hizo más que adaptarse

a las circunstancias y obtener partido de ellas: se alza contra su padre y obtiene el trono; se retrae ante Napoleón; asegura jurar la Constitución, pero, apercibido del escaso entusiasmo del pueblo por el liberalismo, se apoya en aquél y en el Ejército para implantar el absolutismo.

Pero la vuelta lisa y llana al Antiguo Régimen no iba a resultar tan sencilla. La tarea de reconstrucción de España desde el absolutismo era seguramente imposible. Se hacía necesario el concurso de la burguesía comercial, industrial y financiera. Así las cosas, el retorno de los privilegios sufrió alguna excepción en favor de la libertad de comercio y en 1816 acabó la persecución política. Fernando VII de nuevo se acomodaba a las circunstancias y permitía una cierta suavización tecnocrática de su política.

2.5.3. *El trienio liberal*

El liberalismo derrotado se organizó en sociedades secretas, principalmente la masonería, de gran difusión dentro del Ejército, y conspiraba diariamente. Las intentonas se sucedieron entre 1814 y 1820. El día primero de 1820, el teniente coronel Riego se levantó en Cabezas de San Juan (Sevilla) y proclamó la Constitución de 1812. El movimiento se extendió a otros destacamentos militares del Norte y triunfó ante la indiferencia del pueblo. Fernando VII, adaptándose de nuevo, decide jurar la Constitución y publicar un manifiesto en que rezan las famosas palabras «Marchemos francamente, y yo el primero, por la senda constitucional, mostrando a la Europa un modelo de sabiduría, orden y perfecta moderación».

Al pronunciamiento absolutista de 1814 le sucedió, pues, el liberal de 1820. Como dice M. Artola, la historia española entre 1814 y 1840 es la lucha entre absolutistas y liberales por el poder, lucha tan radical que no existía ninguna posibilidad de consenso. Las posiciones de ambas facciones eran mutuamente excluyentes, y a la altura de 1820 las dos tenían ya sus propias tradiciones, a las que volverían cada vez que reconquistaran el poder, restaurando su legislación del período anterior y reduciendo al adversario a la clandestinidad.

Sin embargo, el liberalismo estaba dividido en dos tendencias: la moderada y la radical o de los «exaltados». La primera desconfiaba

de la viabilidad de la Constitución de 1812 y prefería una reforma de la misma, dando entrada a una segunda Cámara y a un mayor margen de maniobra para el Poder Ejecutivo. Los exaltados eran doceañistas irreductibles y tenían mucha fuerza en esos momentos: prensa, clubes políticos, masonería y, sobre todo, la facción del Ejército que secundaba a Riego.

En este período, que tan sólo duró tres años y es conocido por eso como *trienio liberal*, se restauró la obra legislativa reformadora de Cádiz, como la libertad de imprenta, la electividad de los Ayuntamientos y el cese de la Inquisición; se añadieron nuevas medidas económicas, como la supresión de los mayorazgos y algunas que se añadieron nuevas medidas económicas liberalizadoras, algunas de las cuales apuntaban directamente contra el poder económico de la Iglesia, se promulgó el primer Código Penal y se reformó el Ejército. La Iglesia se alineó decididamente contra el régimen constitucional.

La insurrección de 1820 tuvo un extraordinario eco en Europa y en América. La Constitución de 1812 se convirtió en modelo y mito del liberalismo. A tanto llegó su prestigio, que estuvo vigente en varios reinos italianos y en Portugal.

Pero se siguió desmoronando el poder colonial español, independizándose México, Santo Domingo, todo el istmo centroamericano, y en el Sur, Bolivia y Perú.

Pero la constelación conservadora europea, que se había hecho con el poder a la caída de Napoleón, no iba a permitir ese peligroso brote revolucionario. De acuerdo con Fernando VII, envió a España un ejército, el denominado «Cien Mil Hijos de San Luis», que ocupó el país con suma facilidad y ante la pasividad del pueblo, que en esta ocasión —menos paradójicamente de lo que muchos dicen— no reaccionó ante la invasión extranjera.

2.5.4. La década ominosa y la cuestión sucesoria

Consumada la operación, Fernando VII declaró nula la Constitución, restauró el absolutismo, en lo que se separó de las directrices de sus aliados europeos, e inició una nueva represión, que, al decir de J. M. Jover, alcanzó un nivel resueltamente terrorista, convirtiendo a España, como dijo Flórez Estrada, en una nación de delatores y

perseguidos, de carceleros y encarcelados, de verdugos y víctimas. «Con el fin de que desaparezca para siempre del suelo español hasta la más remota idea de que la soberanía reside en otro que en mi real persona...», rezaba un decreto del Deseado. Sólo en el territorio de la Audiencia de Barcelona, y hasta octubre de 1825, se tramitaron mil ochocientas veintiocho sentencias de muerte, según Fernández Almagro.

La culpa del nuevo fracaso del régimen constitucional, como dice J. Tomás Villarroya, fue tanto de sus adversarios como de sus partidarios, porque éstos, en el ejercicio del poder, adoptaron con frecuencia actitudes irresponsables y permitieron o no supieron impedir que las sociedades secretas se erigieran en un poder paralelo.

Tampoco supo la burguesía ser revolucionaria hasta el final. No fue capaz de prescindir de Fernando VII en 1820 y éste encontró de nuevo la vía para imponerse e iniciar un nuevo período absolutista: la *década ominosa*.

Pero la vuelta al Antiguo Régimen era un propósito de cada vez más difícil cumplimiento. a pesar de las apariencias, Fernando VII había aprendido la lección, no restableció la inquisición y procuró no ahuyentar del todo al poder económico y financiero. La bancarrota de la Hacienda hizo que se acudiera al crédito extranjero, y los medios financieros de Londres y París exigieron una mayor liberalización del régimen. Algo parecido sucedió con los banqueros catalanes. Por eso, a partir de 1825 se dieron pasos importantes en este orden, como fueron, de un lado, la aprobación del Código de Comercio, en 1825, acompañado de una Ley de Enjuiciamiento sobre los Negocios de Comercio por la que se creaba una jurisdicción mercantil; y, de otro, la creación de la Banca y el Banco de San Fernando.

Quiere ello decir que Fernando VII comenzó a evolucionar hacia un despotismo ilustrado, ya que no liberalismo. De aquí que provocara una nueva oposición, ahora por la derecha, la de los *apostólicos*, absolutistas extremos, que volvieron su mirada al hermano del Rey, don Carlos, sucesor en el trono y mucho más reaccionario que el Deseado.

Tanto los *apostólicos* como los liberales hicieron intentonas, que el Rey logró sofocar. Acaso el triunfo de la revolución de 1830 en Francia ayudó a la ya comentada deriva de Fernando VII hacia posi-

ciones más moderadas, en lo que influyó obviamente su deseo de favorecer la sucesión de su hija frente a las pretensiones de su hermano.

Pues, en efecto, en 1829 el Rey, que no tenía descendencia, había casado en cuartas nupcias con su sobrina María Cristina de Borbón, que quedó rápidamente embarazada, lo cual vino a plantear la cuestión sucesoria. La legislación tradicional española permitía el reinado de las mujeres, pero Felipe V, en 1713, implantó la francesa Ley Sálica, que las excluía. Posteriormente, Carlos IV dispuso la vuelta a la legislación de las *Partidas*, pero no llegó a promulgar el auto en que así se ordenaba. Fernando VII, ante su posible descendencia femenina, publicó una «Pragmática Sanción» para dar efecto al citado auto de su padre. El nacimiento de Isabel (el 10 de octubre de 1830) consumó las diferencias entre don Carlos y la Reina, que presionaban sobre el Rey.

Enfermo éste, la Reina, en función de Reina Gobernadora, cedió ante la amenaza de guerra civil y derogó la «Pragmática Sanción», pero sus partidarios acudieron a los liberales más moderados para impedir el acceso al trono de los absolutistas extremos. Nació así el *Partido Cristino*, que se propuso un restablecimiento del régimen constitucional a la muerte de Fernando VII actitud que contó con la ausencia de éste para así hacer frente a los carlistas. Recuperado Fernando VII, restableció la «pragmática Sanción», y con ella, los derechos sucesorios de su hija, que fue jurada Princesa de Asturias por las Cortes, convocadas al efecto el 20 de junio de 1833.

La muerte de Fernando VII (29.IX-1833) dejó planteado el problema «charlista», que produjo tres guerras civiles a lo largo del siglo y la tarea no menos ardua para la Regente, su viuda, y para la Reina niña, Isabel II, del restablecimiento del régimen constitucional, que, sin embargo, ya no podría ser el de 1812.

3. ¿POR QUÉ CÁDIZ Y NO BAYONA?

El texto de Bayona es una mezcla de liberalismo, corporativismo del Antiguo Régimen y pragmatismo napoleónico. No puede decirse que definiera un Estado representativo propiamente dicho, pero se separaba ostensiblemente del absolutismo borbónico anterior. Por

eso su importancia reside en ese corte que produce en nuestra historia y en haber servido de estímulo para la redacción de otra Constitución, ésta nacional y representativa: la de 1812.

No obstante, de haberse llegado a aplicar y de haberse consolidado el régimen que diseñaba, habría significado un cambio social y político profundo. Así lo dejan entrever los derechos y libertades que reconocía, los programas que fijaba a los poderes públicos (unidad de códigos; libertad de industria, comercio y cultivo; supresión de las aduanas interiores; establecimiento de un único sistema tributario para todo el reino; separación entre el tesoro público y el patrimonio de la Corona, etc.) y la organización del poder, que, aunque tosca, comportaba algunos avances notables, como la reunión periódica de las Cortes y la aprobación parlamentaria del Presupuesto.

Ello plantea el problema de la opción que la clase política se vio obligada a realizar. Tradicionalmente se ha motejado de traidores a los «afrancesados», esto es, a aquellos políticos que, mitad por oportunismo, mitad por sincero patriotismo, se alinearon con la Monarquía de José Bonaparte.

Sólo un siglo más tarde se empezó a abrir paso la duda de si no hubiera sido preferible el honesto José Bonaparte a Fernando VII, que lo era algo menos; si no hubiera sido preferible evitar la guerra de independencia, que asoló la Península y la economía; si no hubiera sido preferible un liberalismo matizado a la opresión fernandina del sexenio absolutista y de la década ominosa. Se pregunta Fernández Almagro: «¿Habría creado Napoleón un Estado de Derecho?» Y se responde: «Desde luego, Fernando VII, no». Pero la dilucidación de responsabilidades históricas es algo que escapa a un libro como éste. Pero sí es pertinente hacer las siguientes consideraciones:

- 1) Ningún pueblo está obligado a soportar que un invasor lo libere ni de su atraso ni de su régimen despótico.
- 2) Los ilustrados eran una ínfima minoría y no todos optaron por colaborar con los Bonaparte, sino que algunos prefirieron la vía nacional de reforma. Si Cabarrús optó por aquéllos, Jovellanos lo hizo por la reforma autóctona, ambos de buena fe y con razones atendibles, por lo que tanto uno como otro son, desde nuestra perspectiva de dos siglos, merecedores de respeto.

- 3) El texto de Bayona fue obra de Napoleón y la Asamblea allí reunida era nulamente representativa. Fue un texto impuesto por un poder extranjero, aunque fuese con la aquiescencia, indolencia o miedo de los dos degenerados Borbón. Como anota M. Artola, una proclama de Napoleón solicitó la confirmación popular del texto, y, sin esperar al resultado, lo puso en vigor. «Los ciudadanos podían dar su opinión en las comisarías de policía y al cabo de un año largo se anunció el resultado: tres millones a favor y 1.562 en contra». No hace falta añadir comentario alguno.
- 4) El texto de Bayona no proclamaba la soberanía nacional, ni cauces de representación liberales, ni garantizaba la libertad, sino sólo algunos derechos, ni establecía una mínima división de poderes.
- 5) El artículo 124 disponía la alianza perpetua con Francia, lo que, dada la relación de fuerzas, significaba que el Estado español sería un mero satélite del francés. Dicho de otra forma: equivalía a negar la soberanía española; perpetuamente, además.
- 6) Ni siquiera tuvo un solo día de vigencia real y efectiva. El mismo M. Artola señala que su aplicación se limitó al nombramiento de algunas autoridades y a la publicación de alguna legislación para el territorio controlado por las tropas ocupantes; pero esto mismo no pudo aplicarse por falta de medios¹.
- 7) Por eso, acaso su único mérito fue el de estimular a un puñado de españoles, refugiados en Cádiz huyendo del fuego imperial, para redactar una Constitución que sí fuera española y liberal.

¹ Ciertamente ha habido en España algún texto nonato, como el de 1856, al que, en puridad, tampoco le conviene el nombre de Constitución por cuanto no llegó a ser norma jurídica al faltarle la promulgación; y, si se la estudia en las historias constitucionales españolas, es por su interés científico y como muestra del tortuoso devenir constitucional español, no porque la palabra *Constitución* sirva para todo. Dígase lo mismo de los proyectos de reforma de Bravo Murillo, del proyecto apenas debatido de la Primera República, del borrador o anteproyecto primorriverista y de las Leyes Fundamentales de Franco Bahamonde.

- 8) En cierto sentido, la Constitución de 1812 era más *francesa*, puesto que estaba muy influida por la Constitución revolucionaria de 1791, en tanto que el texto de Bayona era bonapartista y nada revolucionario. Pero también era más *española* porque fue redactada por un puñado de españoles que profesaban sinceramente unas ideas que el Corso se había encargado de laminar en el vecino país.
- 9) Como indica B. Clavero, la Constitución de Cádiz significa el *nacimiento de una nación*: «las Juntas Vascas se reunieron para deliberar sobre la Constitución, no para dotarse de una propia. Otras Cortes no se convocaron ni restablecieron. España se constituye».
- 10) Una vez ultimada la Constitución, Argüelles la presentó con unas palabras que no se suelen recordar como merecen: «*Espanoles, ya tenéis patria*». La patria no era ya ni el territorio, ni la Historia, ni siquiera el Rey Deseado, sino una Constitución que proclamaba la soberanía nacional y las libertades de los españoles. O bien todo junto, pero algo muy diferente del Antiguo Régimen. Del texto napoleónico no habría podido decirse legítimamente nada parecido.
- 11) Más aún: la palabra «liberal» comenzó a utilizarse en el sentido político que hoy conocemos en referencia a los españoles que se alinearon con las nuevas ideas y con el constitucionalismo. Incluso la insurrección española frente al invasor, tan castiza y tan equivocada con su Rey, estaba muy en línea con uno de los derechos fundamentales básicos proclamados en la Declaración revolucionaria de 1789: la *resistencia a la opresión*.

Por consiguiente, frente a la pretensión bonapartista de imponer a España una alianza perpetua con Francia, la Constitución de Cádiz proclama solemnemente los principios de *indisponibilidad de la nación* por parte de nadie, incluida la dinastía reinante, el de *soberanía de esa nación* y, de manera implícita pero meridiana, el de *división de poderes*, el primero rabiosamente antinapoleónico y los dos últimos de clara resonancia revolucionaria frente al absolutismo monárquico.

Dicho resumidamente para concluir, la *Carta otorgada* de 1808 no merece el nombre de Constitución, ni es un texto jurídico español. O lo que es igual: la primera Constitución española propia-

mente dicha, en el sentido liberal del término (pese a algunas concesiones a la tradición no democrática), es la de Cádiz de 1812.

4. LA CONSTITUCIÓN GADITANA, BANDERA DEL LIBERALISMO EUROPEO

La Constitución de Cádiz inicia, pues, el constitucionalismo español y, en cierto modo y acaso más significativamente, anima el liberalismo europeo. resulta destacable, desde luego, por sus ideas, pues, aunque algunas fueran foráneas, eran novedosas entre nosotros a principios del siglo XIX; pero también lo es, y muy significativamente, por su forma de alumbramiento, pues tuvo la virtud de haber sido elaborada y promulgada en plena guerra, defendiendo la independencia española y reivindicando la soberanía nacional. Y ello pese a que, como es evidente, la precedieron textos y acontecimientos del mismo signo, tanto en norteamérica como en Francia.

En un estudio sobre la Constitución de 1812 y los comienzos del liberalismo europeo, el reconocido constitucionalista francés Mirkin-Guetzewich ha dicho que superaba en aliento liberal a la francesa de 1791 por su espíritu nacional, y de ahí su mayor influencia en Europa. para este autor, la Constitución doceañista fue erigida en programa del liberalismo europeo y el pronunciamiento de riego de 1820 fue considerado como la primera revolución europea hecha en nombre de dicho programa.

Así, pues, en aquel sombrío panorama de la emergencia de la contemporaneidad española, la Constitución de Cádiz fue siempre mito y bandera del liberalismo continental, faro por el que se guiaron los liberales españoles y no españoles. Hasta tal punto fue así que, de un modo u otro, se hizo presente en otros textos constitucionales españoles, como en la de 1837, 1856, 1869 y, en cierto modo, en la segundorrepública de 1931. El texto gaditano fue el norte ideológico fundamental de los liberales radicales, que por eso mismo fueron llamados *doceañistas*, y de un ala del *Partido Progresista*, más adelante escindida como *Partido Demócrata*.

A su vez, fue muy influyente en varios Estados europeos, como es el caso de Portugal y en algún pequeño Estado italiano, así como en otros hispanoamericanos, antes y después de independizarse de

la metrópoli (está muy estudiada, por cierto, su influencia en la Constitución argentina de 1853). puede decirse por eso con certeza que tuvo más éxito fuera de España que dentro.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGÜELLES, A.: *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Castalia, Madrid, 2002.
- : *Examen histórico de la reforma constitucional de España*, 2 vols., Principado de Asturias, 1999, con Estudio preliminar de M. Artola.
- ARTOLA, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1983.
- : *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1990.
- : *Los orígenes de la España contemporánea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (en adelante CEPC) Madrid, 2000.
- : «Presentación» de la Colección *Las Constituciones españolas*, incluida en el primer volumen dedicado a la Constitución de Bayona, IUSTEL, Madrid, 2007.
- CANO BUESO, J.: *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*, Parlamento de Andalucía y Tecnos, Madrid, 1989.
- COMELLAS, J. L.: *La teoría del régimen liberal español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- : *Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812*.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Orígenes del Régimen constitucional en España*, Editorial, Labor, Barcelona, 1976.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, I.: *La Constitución de Bayona*, IUSTEL, Madrid, 2007.
- : «La forma de gobierno en la Constitución de Bayona», *Historia Constitucional* (revista electrónica), nº 9, 2008.
- FERNANDO BADÍA, J.: *La Constitución española de 1812 en los comienzos del «Risorgimento»*, (Roma-Madrid), 1959.
- FONTANA, J.: *La quiebra de la monarquía absoluta, 1814-1820: la crisis del Antiguo Régimen en España*, RBA, Barcelona, 2005.
- LORENTE SARIÑENA, M.: *Las infracciones a la Constitución de 1812: un mecanismo de defensa de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales (en adelante, CEC), Madrid, 1988.
- MARTÍNEZ MARINA, F.: *Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla (con algunas observaciones sobre la ley fundamental de 1812)*, Principado de Asturias, 1996.

- MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *La Constitución española de 1812: (el constitucionalismo liberal a principios del siglo XIX)*, Universidad de Valencia, 1978.
- MIRKINE-GUETZEVITCH: «La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen. Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée», en *Introduction à l'étude du Droit comparé*, II, París, 1938.
- : *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, monográfico sobre la Constitución de Cádiz, Madrid, 1962 (con estudios de J. I. Comellas, J. Ferrando Badía, R. Solís, etc.).
- SANZ CID, C.: *La Constitución de Bayona* (labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados, según los documentos que se guardan en los «archives nationales» de París y los «Papeles Reservados» de la Biblioteca del Real Palacio de Madrid), Reus, Madrid, 1922.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «Génesis de la Constitución de 1812. I: de muchas leyes fundamentales a una sola Constitución» y «Agustín de Argüelles en Cádiz», en *Obras Completas*, CEPC, Madrid, 1997, vol. V, págs. 4449-4556 y 4565-4610, respectivamente.
- VARELA SUANCES-CARPEGNA, J.: *La Teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo español (Las Cortes de Cádiz)*, CEC, Madrid, 1983.

CAPÍTULO III

El período Isabelino

Capítulo III

EL PERÍODO ISABELINO

1. EL LEGADO DE FERNANDO VII

Puede parecer un misterio el hecho de que habiendo sido Fernando VII un monarca absoluto, legó una Monarquía abocada al liberalismo. Sin embargo, como vimos en el capítulo anterior, tiene ello su explicación en la misma década ominosa, que, sin perjuicio de este su carácter, no fue escenario de otras torpezas anteriores del Deseado. Así, por ejemplo, no restableció la Inquisición, con grave queja de los serviles, que fueron formando una oposición por la derecha en torno al sucesor don Carlos.

La preocupación de Fernando VII era, a la altura de 1827, cómo remediar la crisis económica. Como también hemos dicho ya, para paliarla se dejó persuadir de la necesidad de ciertas reformas para obtener préstamos de banqueros extranjeros y catalanes. Este suave viraje del régimen suscitó aún mayor oposición de los realistas puros. La solución de la cuestión sucesoria en contra de las pretensiones de don Carlos desencadenó la guerra civil, y, a la muerte de Fernando VII, la Reina madre no tenía otra opción que la liberal, aunque fuera en su versión más diluida.

Fernando VII había nombrado en su testamento Gobernadora del Reino a su viuda, doña María Cristina, e instituyó un Consejo de Gobierno para que la asesorara. Cea Bermúdez, presidente de dicho Consejo, sometió a la Reina Gobernadora (o Regente) un programa-manifiesto muy próximo al despotismo ilustrado, que despertó mucha oposición entre los liberales que apoyaban a Isabel II. Entonces la Regente cesó a Cea y nombró a Martínez de la Rosa, buscando una mayor apertura del régimen.

La década iniciada con la muerte de Fernando VII iba a tener muy honda significación. En ella se recorrió un tramo importante de la revolución burguesa, bien que con una burguesía urbana e industrial todavía débil frente a una oligarquía terrateniente muy recelosa de todo cambio y con una guerra civil en el norte. Uno y otro factor hicieron sentir acusadamente la necesidad de un régimen constitucional, si bien diferente del gaditano; pero, por su parte, la guerra y la debilidad de la burguesía convirtieron al Ejército en continuo árbitro de la situación, característica que se prolongaría a los períodos históricos posteriores: Espartero y Narváez son dos líderes y dos símbolos de la época, opuestos entre sí por menos cosas de las que pensaban o de las que decían.

2. EL ESTATUTO REAL

2.1. Proceso de elaboración y caracteres

Varios generales con mando en plaza reclamaron una Constitución conforme a las antiguas leyes de España (o de Castilla). El Gobierno de Martínez de la Rosa procedió de inmediato a la elaboración de un texto, el Estatuto Real, con el que se intentaba un cierto reinicio del régimen constitucional. Todo este proceso de elaboración fue gubernamental, puesto que no había Cortes, y en pocos meses estuvo ultimado, siendo sancionado por la reina Gobernadora el día 10 de abril de 1834 y publicado durante los días 15 a 17 siguientes.

Un mes más tarde se convocaban las Cortes Generales, se fijaba el sistema electoral para la Cámara Baja, eran designados los miembros de la Alta y se publicaban los reglamentos de ambas.

El Estatuto Real es un texto breve, de sólo cincuenta artículos, ordenados en cinco títulos y coronados por un preámbulo y el real decreto que lo sanciona. Como texto constitucional resulta muy incompleto, puesto que no regula los derechos y libertades, sino sólo la organización, funcionamiento y funciones de las Cortes. Además, no puede ser denominada con propiedad Constitución puesto que ni garantiza la libertad ni, como veremos, establece la división de poderes. Sólo en un sentido muy lato e impreciso puede ser llamada así. Finalmente, es flexible como se desprende del silencio que guarda respecto de su posible reforma.

2.2. Naturaleza jurídica

Discrepan los autores a la hora de calificar jurídicamente el Estatuto Real.

Algunos lo consideran como una mera Convocatoria de Cortes. Pero es algo más, ya que regula la composición, funcionamiento y competencias de las Cortes, lo que, indirectamente, comporta igual ordenación de la posición regia en el sistema político. Más aún: como señala atinadamente J. Tomás Villarroya, el Estatuto restauró las Cortes, pero no las convocó. La convocatoria se haría por un nuevo decreto un mes más tarde. Por tanto, podríamos decir que contiene a medias la parte orgánica de una Constitución o que es, como dice algún sector doctrinal, una *Constitución funcional*, al modo de las Leyes Constitucionales francesas de la III República.

Aceptándolo así —lo que no podemos hacer sin reservas—, todavía cabe discutir si se trata de una Carta otorgada, como la francesa de 1814, siendo así que por esas fechas ya había en Europa Constituciones conservadoras que podían haber servido de modelo. Esta calificación de nuevo encuentra respaldo en el propio Estatuto, puesto que aparece decretado por la Reina Gobernadora en nombre de su hija; es decir, el poder constituyente —si es que puede hablarse así— es exclusivamente regio. No obstante, el mismo Estatuto, en la fórmula de su promulgación, habla de «restablecer... las leyes fundamentales de la Monarquía», lo cual parece desdeñar su calificación de Carta otorgada.

A mi juicio, no es una Constitución otorgada porque no las hay y las que pudiere haber no son Constituciones (que es lo que ocurre en el presente caso). Al no haber Constitución, no hubo propiamente proceso constituyente. Se trata, pues, de un documento funcional elaborado en casi total secreto, acaso intencionalmente restaurador de un orden político pretérito, pero que objetivamente y sobre todo en su desenvolvimiento práctico tuvo un significado de más trascendencia, pues fue utilizado, a veces frente a su tenor literal, como cobertura jurídica para la liquidación del Antiguo Régimen.

2.3. Principios políticos

El Estatuto, dice J. Tomás Villarroya, respondía a un talante conciliador, a una ideología «moderada» (aclaremos: escasamente liberal), y

pretendía, según sus autores, aunar orden y libertad, tradición y modernidad, «reunir alrededor del trono y de las leyes fundamentales a todos los españoles», como dijo Martínez de la Rosa. Después veremos que «todos los españoles» quería decir «todos los propietarios».

Sus dos principios políticos fundamentales son: soberanía regia y colaboración entre los órganos estatales.

No se pronuncia explícitamente sobre el problema de la soberanía, pero este silencio debe ser interpretado como un rechazo de la soberanía nacional. Ni siquiera puede hablarse de una soberanía compartida entre el Rey y las Cortes: tanto el proceso de elaboración como el decreto de promulgación y el contenido de sus preceptos se entienden mejor desde la perspectiva de la soberanía regia. Pero fue usual entre los «moderados» presentarlo como expresión de la soberanía conjunta de ambas instituciones, tesis que, aunque es repetida por la doctrina posterior hasta nuestros días, tiene difícil apoyo en el texto del Estatuto debidamente interpretado.

Aunque el propósito inicial era no crear nuevas instituciones, es obvio que las crea, sobre todo las Cortes, que, pese a la terminología utilizada, no eran las Cortes estamentales de siglos anteriores, sino parcialmente electivas. Ahora bien, residiendo la soberanía en la Corona, ésta sólo cede competencias de segundo orden, las cuales, desempeñadas por otros órganos estatales, hacen de éstos no órganos de poder, sino órganos colaboradores de la Corona. Y esta colaboración se buscó, según Martínez de la Rosa, estableciendo vínculos de unión entre ellos, de tal suerte que se auxiliaran mutuamente sin embarazarse.

Por eso se establece un Consejo de Ministros, se hacen compatibles los cargos ministerial y parlamentario, se dispone el concurso obligado (bien que nunca decisivo) de las Cortes en ciertos cometidos y se atribuye a la Corona las facultades de convocatoria, suspensión y disolución de la Cámara Baja. Con estos elementos pudieron introducirse ciertas prácticas de parlamentarismo e incluso pudo derivar el régimen a un sistema parlamentario, más como resultado de la propia dinámica política que como estricta aplicación del Estatuto.

2.4. Órganos del Estado

2.4.1. *El Rey y los ministros*

El Estatuto Real no regulaba directamente más que las Cortes; pero indirectamente quedaba fijada también la posición estatal del Rey.

Si bien hemos dicho que el Rey es el único poder propiamente dicho, lo es ya de un modo distinto al del Antiguo Régimen: comparte su ejercicio —no su titularidad— con órganos colaboradores. A este planteamiento le corresponde, naturalmente, un estatuto regio de inviolabilidad e irresponsabilidad, pero es novedad que los reglamentos de las Cámaras —no el Estatuto— consagren, sobre la institución del refrendo, la responsabilidad ministerial por los actos del Rey. De aquí se fue extendiendo la práctica de que la prerrogativa regia fuera ejercida por los ministros.

Aun así, la prerrogativa más decisiva, la de nombramiento y cese libres de los ministros, sobre todo del Presidente del Gobierno, fue siempre de estricto ejercicio regio, ejercicio que no siempre fue acorde con los modos parlamentarios que iban abriéndose paso. Y lo mismo podemos decir de la igualmente importante prerrogativa de disolución del Estamento de Procuradores, si bien durante la vigencia del Estatuto Real esta disolución no fue negada por la regente en las ocasiones en que le fue solicitada.

El Rey nombraba a los próceres o miembros de la Cámara Alta que no lo fueran de modo nato, si bien debía hacerlo de entre determinadas categorías sociales. Asimismo, intervenía en la designación de los órganos de gobierno de las Cámaras y en su funcionamiento (convocatoria, suspensión, disolución).

Tenía en exclusiva la iniciativa legislativa y le correspondía igualmente la libre sanción de las leyes, pudiendo vetar los textos aprobados por las Cámaras. Las Cortes no intervenían, pues, más que en la fase intermedia del proceso legiferante, el de la deliberación, enmienda y aprobación de un texto que le había venido propuesto por el Rey —o por su Gobierno— y que, si era modificado en demasía, podía no ser sancionado.

Se suele decir que el veto regio era absoluto. Si fuera así resultaría contradictorio, puesto que la iniciativa legislativa correspondía únicamente al Rey, y para que una *petición* parlamentaria pudiera con-

vertirse en proyecto de ley debía ser asumido como tal por éste. Cuestión distinta es que, de hecho, no se produjera ningún veto legislativo durante la vigencia del Estatuto.

A las atribuciones antes expuestas deben añadirse las clásicas de orden militar, bélico, diplomático, reglamentario, etc.

El Estatuto Real habla del Consejo de Ministros, del Gobierno y de su Presidente. No los regula, sino sólo los menciona; pero se percibe ya que el Gobierno o Ministerio no es tanto un mero agregado de ministros cuanto un órgano colegiado y homogéneo.

Así, además, llegó a serlo durante la vigencia del Estatuto por influencia del constitucionalismo europeo y por las propias exigencias de la política española, que ya por aquel entonces requería programas políticos de conjunto y no simplemente programas departamentales yuxtapuestos. Y, como hemos dicho, también acabó dibujándose un Gobierno políticamente responsable ante las Cortes, aunque en el Estatuto se hable sólo de responsabilidad penal.

En realidad, el sistema acabó siendo de *doble confianza*; pero de las dos confianzas necesarias, la regia era predominante.

La figura del Presidente del Gobierno se fue consolidando: él proponía el nombramiento y la separación de los demás ministros, defendía la política del Gobierno ante las Cámaras y lo representaba como su equipo político.

2.4.2. Las Cortes

Los autores del Estatuto adoptaron la estructura bicameral de las Cortes, en favor de la cual se había extendido la opinión de la clase política. Los dos cuerpos colegisladores, iguales en funciones, fueron denominados con las expresiones, intencionadamente rancias, de Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores. El primero, o Cámara Alta, se integraba de miembros natos, que eran además hereditarios, y miembros designados vitaliciamente por el Rey. Eran miembros natos los Grandes de España que reunieran ciertas condiciones económicas y de edad. El Rey, por su parte, podía designar próceres a personas de ciertas categorías sociales: alta nobleza, alto clero, alta burguesía y personas destacadas en el servicio del Estado, de las ciencias o de las letras.

El Estamento de Procuradores era electivo. El sistema electoral fue regulado por decreto de 20 de mayo de 1834, contando con el pie forzado del sufragio censitario pasivo establecido en el Estatuto. El mencionado decreto extendía dicho carácter al sufragio activo, de manera que en las elecciones de 1834 tenían derecho de sufragio el 0,15 por 100 de la población. Siendo ello así, parecía innecesario hacerlo también sufragio indirecto; pero eso fue lo establecido en el decreto de 1834, el cual sería rectificado por otro de 1836, bajo cuya cobertura se celebraron las primeras elecciones directas en España.

El mandato de los procuradores era de tres años, que nunca llegó a agotarse por ser disuelta la Cámara, y podían ser reelegidos. En cambio, el Estatuto vuelve, un tanto vagamente, al mandato imperativo vigente en el Antiguo Régimen. En efecto, el artículo 16 dispone que los procuradores «obrarán siempre con sujeción a los poderes que se les hayan expedido al tiempo de su nombramiento». Ahora bien: esos poderes podían ser tan amplios y generales que equivalieran a una relación de mera confianza. Así es como históricamente se dio el paso del mandato imperativo al representativo. Pero lo destacable es leer un precepto como el transcrito casi medio siglo después de la Revolución francesa.

Los Estamentos se reunían simultáneamente, pero por separado, y las sesiones eran públicas, con excepciones.

Las funciones de las Cortes eran bien escasas:

- a) Colaboraban en la función legislativa, concretamente en la fase intermedia. Como el Presupuesto del Estado debía revestir forma de ley, el examen y aprobación del mismo era una importante ocasión de diálogo institucional, sólo empañada por la facultad regia de veto.
- b) Elevaban peticiones al Rey, peticiones que podían dar lugar a proyectos de ley si éste lo estimaba oportuno. No obstante, los reglamentos de las Cámaras regulaban de modo restrictivo esta facultad.
- c) Tenían además facultades en relación a la Casa Real: recibir juramento del sucesor, etc.
- d) Ejercían, por otra parte, una función consultiva del monarca en todos aquellos asuntos cuya gravedad, a juicio de éste, así lo exigiera. La iniciativa para el ejercicio de esta función correspondía entera y discrecionalmente al Rey a pesar del término («exigir») empleado por el Estatuto.

- e) Finalmente, las Cortes controlaban al Gobierno a través de la contestación al discurso de la Corona, de la discusión de peticiones, del examen de los presupuestos, de las preguntas, etc. Todo ello amparado más en normas de rango inferior, especialmente en los reglamentos de las Cámaras, que en el propio Estatuto, el cual sólo hace una remisión al Reglamento de las Cortes para regular las relaciones entre éstas y el Gobierno. Ello fue, de todos modos, que acabaron abriéndose paso de modo convencional y práctico las instituciones del voto de confianza, o cuestión de gabinete, y de la moción de censura. Cuando fue aprobada una moción de censura por vez primera (contra el Gobierno Istúriz, 1836) se procedió a la disolución de la Cámara Baja y a la convocatoria de elecciones para que el cuerpo electoral resolviera las diferencias.

2.5. Significado y vigencia del Estatuto Real

Según J. Tomás Villarroya, el Estatuto Real ha sido frecuentemente infravalorado por sus limitaciones, las cuales, sin embargo, no deben ensombrecer sus méritos efectivos. Tales son, entre otros enumerados por dicho autor:

- 1) El haber puesto término definitivo al régimen absolutista en España.
- 2) El haber introducido instituciones parlamentarias que por entonces existían en las naciones europeas más avanzadas políticamente, como fueron:
 - El Consejo de Ministros y su Presidente.
 - El derecho de disolución.
 - El control parlamentario del Ejecutivo mediante la contestación al discurso de la Corona, el examen de las peticiones que las Cortes elevaban al Rey, la discusión de los Presupuestos, la cuestión de confianza y la moción de censura.
 - Los reglamentos de las Cámaras hicieron compatible los cargos de ministerial y parlamentario.
- 3) Bajo su vigencia se celebraron las primeras elecciones directas en España.

Harto generoso parece este balance, ya que muchos de los mencionados no fueron méritos del texto, sino resultado de la práctica

política, que colmó sus lagunas e insuficiencias y forzó su interpretación con un espíritu liberal y parlamentario del que el Estatuto se apartaba ostensiblemente. Así sucedió con las peticiones al Rey, facultad que el Estamento de procuradores, al contrario que el de próceres, puso en práctica abundantemente, aunque sin frutos legales.

Menos positivos parecen algunos otros méritos aducidos por la doctrina, tales como la restauración de instituciones representativas (pues no lo eran)¹, el establecimiento del bicameralismo (que sólo sus partidarios estarán dispuestos a considerarlo un mérito), el haber dejado huella en el Senado de las Constituciones de 1845 y 1876 (que más bien son deméritos de estos otros textos), el establecimiento del sufragio censitario (que es un claro demérito del doctrinarismo español de todo el siglo XIX, y demérito también respecto de la Constitución gaditana), etc. Desconoció, por lo demás, el principio de autonomía parlamentaria, absolutamente imprescindible para poder hablar de sistema parlamentario e incluso de régimen constitucional.

En cualquier caso, nadie disimuló la insuficiencia del Estatuto, que no contenía una declaración de derechos². Por eso el Estamento de Procuradores designó una comisión para redactar una, como así se hizo, se debatió en la Cámara y se aprobó finalmente. Pero, como las Cámaras carecían de iniciativa legislativa, dicha Tabla de Derechos no tenía otro valor que el de una petición a la Reina Gobernadora para que se tramitara como proyecto de ley, a lo que se opuso el Gobierno de Martínez de la Rosa.

De otra parte, una tal «Sociedad Isabelina» promovió una conspiración que apuntaba a la sustitución del Estatuto por una Constitución completa y doctrinaria. El fracaso del intento forzó a la oposición a buscar la vía insurreccional, emergiendo de nuevo las Juntas locales, que reivindicaron una legislación más liberal.

¹ «[N]o solo vivimos bajo un régimen representativo... sino que todo esto no es más que una pura representación, a la cual, para ser de todo punto igual a una del teatro, no le faltan más que los silbidos, los cuales no deben andar muy lejos ni hacerse esperar mucho...» (M. J. LARRA: *Tercera carta de un liberal de acá a un liberal de allá*).

² El propio Larra, en su artículo *La gran verdad descubierta*, escribe con sarcasmo: «Los oradores ministeriales se empeñan, no en sostener que el Estatuto es, como ha dicho la Reina, un cimiento, sino que en el Estatuto está todo. Sin duda los tales oradores lo leen en italiano (*sta tutto*)».

En septiembre de 1835 es llamado al Gobierno Mendizábal, que había vuelto del exilio londinense. Pronto emprendió una operación político-económica, la *desamortización*, con la que pretendía:

- Crear una capa de medianos propietarios fieles al liberalismo.
- Obtener medios para la guerra civil.
- Debilitar el poder de la Iglesia.

Si los dos objetivos finales fueron alcanzados en más o en menos, no ocurrió así con el primero, pues sólo la burguesía rentista podía acudir a las licitaciones en condiciones de comprar las tierras desamortizadas. Vicens Vives dice que la desamortización «alumbró un neolatifundismo territorialmente más extenso, económicamente más egoísta y socialmente más estéril que el precedente». Anotemos, no obstante, que otros historiadores, como M. Artola, hacen una valoración muy distinta de la desamortización, en la que ve un paso irreversible en la realización de la revolución burguesa.

Mendizábal se mantuvo en el poder hasta mayo de 1836, siendo sustituido por el conservador Istúriz, al cual le fue otorgado por la Regente el decreto de disolución del Estamento de Procuradores. Comienza de esta manera la práctica de falseamiento de un sistema parlamentario aún balbuciente, que ya no sería abandonada hasta 1923.

El Gobierno Istúriz quiso también modificar el Estatuto Real. Más bien era sustituirlo por una Constitución, también doctrinaria, que pretendía avanzar hacia un régimen constitucional que se hacía muy difícil con el Estatuto. Pero una insurrección, rápidamente extendida por todo el país, acabaría con el intento.

3. CONSTITUCIÓN DE 1837

3.1. Proceso constituyente

Las juntas revolucionarias exigían el restablecimiento de la Constitución de Cádiz para, posteriormente, proceder a su reforma o incluso a su sustitución por otra más adecuada a las nuevas circunstancias. El levantamiento culminó en el motín de La Granja, en el que la Regente fue obligada a restablecer la Constitución de 1812 hasta que la nación, reunida en Cortes, manifestara su voluntad. La

Regente llamó al Gobierno a Calatrava, el cual confió el Ministerio de Hacienda a Mendizábal, que continuó su obra desamortizadora.

Fueron, pues, convocadas elecciones a Cortes Constituyentes bajo la regulación del texto gaditano, del que, no obstante, se modificó el precepto que prohibía la reelección de los diputados. El triunfo electoral de los progresistas fue el esperado.

Las nuevas Cortes designaron una comisión, cuyos presidente y secretario eran, respectivamente, Argüelles y Olózaga. Esta comisión elaboró unas Bases para la reforma constitucional, en las que sustancialmente proponía:

- El aligeramiento del texto gaditano, del que debería suprimirse todo aquello que pudiera ser materia de regulación de rango inferior.
- El bicameralismo.
- El refuerzo de los poderes de la Corona en relación a los que le reconocía la Constitución de 1812.
- Un sistema electoral directo para el Congreso de los Diputados.

Las Cortes elaboraron sobre dichas Bases un proyecto que era algo más que una mera reforma de la Constitución de 1812; era un edificio constitucional de nueva planta en el que, junto al precedente gaditano, se detecta la influencia de las Constituciones francesa de 1830 y belga de 1831.

La Constitución fue aprobada por las Cortes en mayo de 1837 y aceptada y jurada por la Reina Gobernadora, en nombre de su hija, el 18 de junio. Se trata de un texto breve, completo, flexible, pretendidamente elástico y transaccional.

En efecto, está integrada por setenta y siete artículos más dos adicionales, distribuidos en trece títulos y redactados con estilo conciso y contenido, como pretendiendo ceñirse a lo indispensable. Resulta, sin embargo, menos breve si tenemos en cuenta que un posterior decreto declaraba subsistentes, por el momento, las disposiciones del título V de la Constitución de 1812, relativo a la Administración de Justicia, en lo que no hubiesen sido derogadas por la nueva Constitución.

Es completa porque contiene tanto una regulación, aunque breve, de los derechos y libertades cuanto la de los poderes públicos.

Es flexible porque no establece ni órgano ni procedimiento especial de reforma, por lo que podía modificarse por el procedimiento legislativo ordinario, es decir, con el concurso del Rey y las Cortes.

no dejó de señalarse, sin embargo, la contradicción que significaba dicha flexibilidad respecto del principio de soberanía nacional proclamado en el preámbulo de la Constitución, el cual parece reclamar el derecho exclusivo de la nación de darse sus leyes fundamentales.

Pretendía ser elástica la Constitución, esto es, adaptarse a las cambiantes circunstancias y mayorías en el poder. Para ello se circunscribía a expresar los principios básicos y remitía a las leyes su desarrollo normativo. Esta adaptabilidad pudo haber hecho de ella, como señala J. tomás Villarroya, el texto que pusiera fin al período de convulsiones constitucionales iniciado con la guerra de la independencia. pero no fue así.

Era, en fin, transaccional porque, como dice el mismo autor, si bien los progresistas fueron los arquitectos, los materiales utilizados procedían en buena medida de la cantera doctrinal moderada. Era, pues, en cierto modo, una Constitución de consenso, aunque su origen fuera un acto de violencia sobre la Corona.

3.2. Principios políticos

3.2.1. Referencia general al liberalismo doctrinario

Mucho se ha hablado del siglo XIX como el del gobierno de las clases medias. Los propios protagonistas políticos se expresan en esos términos: «En un siglo mercantil y literario como el presente — dice Alcalá Galiano— es preciso que las clases medias dominen porque en ellas reside la fuerza material, y no corta parte de la moral, y donde reside la fuerza está con ella el poder social y allí debe existir también el poder político.»

Sin embargo, más que de una ancha clase media, se trata de una oligarquía beneficiaria directa de la nueva estructura social delineada por la abolición de los señoríos y de los gremios y las desamortizaciones civil y eclesiástica. Esa oligarquía era, en primer lugar, terrateniente y financiera, integrada por burgueses y aristócratas. Menos poder tenía la burguesía comercial e industrial; de ella, era la catalana la que se mostraba más dinámica y emprendedora. Por último, el alto funcionariado y la élite militar y profesional se integraban también en dicha oligarquía. El sufragio censitario era el instrumento

idóneo: entre 1834 y 1890, con el paréntesis del sexenio revolucionario, se pasa de un censo electoral del 0,15 por 100 de la población a uno del 5 por 100. Mal puede pretenderse que la clase media española no rebasaba tan exiguas cifras. ¿Cómo se hablaba entonces de gobierno de las clases medias?

Ése es el papel que cumplió la ideología doctrinaria: el de encubrir la realidad de un evidente gobierno oligárquico con una construcción teórica acerca del gobierno mesocrático, del gobierno de las *capacidades*, de la aristocracia del trabajo y del talento. La clase media, viene a decirse, está integrada por todo aquel que quiere trabajar y lo hace. En ella reside la nación en su sentido más propio. Su gobierno es el gobierno de la nación, del que nadie está excluido *a priori*; ésta es, si cabe, la verdadera soberanía nacional, aunque el doctrinarismo prefirió evitar esta locución por el resabio revolucionario que todavía conservaba.

Los doctrinarios españoles profesaban la idea de que era necesario concordar las instituciones políticas con los intereses de la sociedad y que, desde luego, estos intereses eran los de las clases medias, en el muy ambiguo sentido que se da a esta expresión, convirtiéndose la propiedad en la máxima garantía del orden social y político. Alcalá Galiano y Donoso Cortés afirman resueltamente ese gobierno «mesocrático». Balmes llama a esta nueva ciudadanía *aristocracia natural*, para distinguirla de la nobiliaria, y es a ella a la que corresponde el gobierno de la nación. En el mismo sentido se pronunciaba el marqués de Pidal.

En todas estas ideas resuenan, evidentemente, las del liberalismo doctrinario francés de Royer-Collard y François Guizot, entre otros. Los doctrinarios franceses eran, ciertamente, opuestos al cesarismo napoleónico, pero también huían del sistema representativo basado en el sufragio universal. La representación no equivale, dice Guizot, a expresar la voluntad de la nación, sino su verdadero interés; pero eso requiere *saber* encontrar dicho interés nacional, tarea a la cual sólo pueden contribuir las personas con intereses en juego. La propiedad deviene, de este modo, al criterio de la capacidad política, de la ciudadanía activa, del derecho de sufragio. Y el mismo Guizot pasa, desde aquí, a sistematizar la teoría del gobierno de la clase media, el único que corresponde a la *soberanía de la razón*, la cual ha sustituido, dice, a la soberanía nacional.

Por otra parte, los doctrinarios españoles, como también los franceses, se interesan sobremedida por el sistema político bri-

tánico, en el cual, aun después de la reforma de 1832, los electores no pasaban de un millón. la evolución histórica de las instituciones del Reino Unido y el conservadurismo contrarrevolucionario de Burke influyeron en Alcalá Galiano, que evolucionó desde el liberalismo estricto al doctrinario. pero cree éste que para aplicar el modelo inglés en el Continente había que sustituir en el parlamento a la nobleza por la clase media, entendiendo por tal la oligarquía que antes hemos descrito.

El dogma del liberalismo doctrinario español es el de la Constitución interna, concepto complejo en el que, siguiendo a Sánchez Agesta, podemos distinguir tres aspectos:

- 1) La Constitución de un país consiste en las instituciones históricamente consolidadas, que son, por eso mismo, anteriores y superiores a todo texto escrito. En España, el Rey y las Cortes.
- 2) La Constitución escrita debe ser fiel reflejo de esa Constitución interna. Incluso debe aparecer como un pacto o acuerdo entre dichas instituciones, Rey y Cortes, al modo de los pactos históricos entre el Rey y su Reino.
- 3) Ese mismo realismo constitucional debe impregnar el funcionamiento político en el sentido antes expuesto de aunar el poder social efectivo y el poder político.

Hasta aquí algunas de las principales bases ideológicas del liberalismo doctrinario español, que impregna, en dosis diversas, las dos formaciones políticas que vertebran el período isabelino, los partidos Moderado y Progresista, y también los dos textos constitucionales del mismo: el de 1837 y el de 1845. (Debemos precavernos, aunque sea en breve paréntesis, del lenguaje político, nunca inocente. Los términos *moderación* y *progreso* tienen claras connotaciones positivas, pero el Partido Moderado restringió las libertades y redujo el cuerpo electoral al 0,15 por 100 de la población y el Partido Progresista no lo llevó más allá del 5 por 100. Más moderado y progresista parece reclamar el sufragio universal y, sin embargo, quienes lo hicieron fueron llamados «exaltados» y «radicales», términos cuyo matiz peyorativo no es necesario ponderar.)

El Partido Moderado estaba formado por antiguos liberales temerosos de una evolución democrática del sistema político. Es el partido de la oligarquía terrateniente, la alta burguesía industrial y comercial, la elite funcionarial, militar y profesional. Su ideología era una combinación de liberalismo económico y fuerte conservadurismo

político. El conservadurismo contrarrevolucionario del inglés Burke y la obra de Jovellanos se encuentran entre las fuentes de su ideario. Buscaba, por lo demás, un entendimiento con la Iglesia católica.

El Partido Progresista se nutría de los estratos inmediatamente inferiores de los mencionados más los «pretendientes», es decir, aquellas personas que se encontraban a la expectativa de cargos y empleos de designación gubernamental y municipal. Proclamaban la soberanía nacional, la libertad de imprenta, la Milicia Nacional y la electividad de los Ayuntamientos. Tan liberales en economía como los moderados, y aún más, se mostraban menos conservadores respecto de los derechos civiles, de las libertades públicas y de las instituciones políticas. El liberalismo de Bentham y la Constitución de Cádiz son dos de sus fuentes ideológicas predilectas.

Sin embargo, unos y otros beben del doctrinarismo francés. Abiertamente los moderados, que encontraban en esta ideología un complemento coherente del jovellanismo y su doctrina de la Constitución histórica. Implícitamente los progresistas, a pesar de su declarada devoción por la Constitución gaditana, que era para ellos en realidad una incómoda herencia, por lo que convenían en la necesidad de reformarla e incluso de sustituirla por otra más operativa.

En esta concesión residía el quiebro ideológico del sedicente progresismo. En esa nueva Constitución tendrían cabida muchos elementos comunes a los que postulaba el autodenominado moderantismo, fundamentalmente unos poderes reforzados de la Corona, el bicameralismo y el sufragio censitario. Las diferencias quedarían circunscritas a problemas concretos de la libertad de imprenta, a la cuestión religiosa, a la composición del Senado, a la Milicia Nacional y a los Ayuntamientos, diferencias que, si no escasas, eran menores de lo que solía decirse.

Los puntos de máxima distancia ideológica eran, al parecer, los relativos a la soberanía y a la revolución. Pero la diferencia se marcaba más en la tribuna pública que en la realidad política. Los progresistas no dejaron ni un solo momento de proclamar la soberanía nacional, pero hasta el sexenio revolucionario tampoco estuvieron dispuestos a extraer de ella su consecuencia más lineal: el sufragio universal. Ello nos obliga a interpretar su enfática soberanía nacional de modo muy cercano a la soberanía compartida de los moderados; las diferencias apenas se reflejaban en otra cosa que en un párrafo declamatorio de un preámbulo constitucional.

Y por lo que se refiere a sus respectivas actitudes en cuanto a la revolución, sus diferencias eran de nuevo más proclamadas que reales: los progresistas defendían la legitimidad de la revolución cuando la mayoría en el poder violaba la Constitución aprobada por la soberanía nacional, de la que se erigían ellos, naturalmente, en celosos guardianes; pero aunque los moderados no teorizaban este claro repudio del parlamentarismo, no titubearon tampoco en ponerlo en práctica cuando les fue menester, si bien es cierto que, por la resuelta preferencia de la que les hacía objeto la Corona, necesitaron acudir menos veces a la insurrección y al pronunciamiento.

3.2.2. *Principios fundamentales del texto*

Podemos resumir en cuatro los principios fundamentales de la Constitución que comentamos: soberanía compartida, división de poderes, libertad individual y tolerancia religiosa.

- a) Frente a lo que asevera la doctrina más acreditada, entiendo que no es la soberanía nacional, sino la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes la que informa la Constitución de 1837. Y ello es así por varias razones. De un lado, es cierto que, al estar las Cortes Constituyentes elegidas conforme al sistema gaditano, cabe ver en ellas una representación de la soberanía nacional, aun con ciertas reservas provenientes del modo indirecto del sufragio activo y el carácter censitario del sufragio pasivo. Pero, admitido así, hay que añadir inmediatamente la contradicción flagrante que significa que el representante (las Cortes) despoje de poder al representado (el pueblo) al eliminar el sufragio universal del sistema político que construyen. Las Cortes resultantes, por tanto, no eran representativas de la soberanía nacional, sino sólo de una mínima parte de la población. Y, por si todo ello fuera poco, ni siquiera tenían esas Cortes la potestad legislativa, sino que la compartían con el Rey. Tengamos en cuenta que, por el carácter flexible del texto constitucional, la potestad legislativa valía o pretendía valer como a potestad constituyente. Por consiguiente, ambas potestades, que son la expresión normal de la soberanía, son compartidas por las referidas instituciones; y también, por tanto, la soberanía.

La fórmula de promulgación y subsiguiente preámbulo componen un texto sumamente barroco y confuso. Leídos conjuntamente y debidamente diseccionados, vienen a decir que las Cortes Generales han decretado y sancionado que las Cortes Generales decretan y sancionan la siguiente Constitución. Lo único que se obtiene en claro es la idea de pacto, porque la Regente, en nombre de la Reina, acepta de conformidad lo hecho por las Cortes. Frente a ello, poco valor tiene la enfática invocación del preámbulo a la soberanía nacional, alusión que después queda sin reflejo alguno en la distribución del poder que hace el texto articulado.

- b) La división de poderes que establecía no tenía el carácter rígido que en la Constitución de 1812. Antes bien, propiciaba la colaboración e interacción de los órganos de poder, como veremos.
- c) El principio de libertad individual se plasma en la magra declaración de derechos contenida en el título I, todos ellos de claro signo liberal: libertad de expresión, derecho de petición, derecho de acceso a los cargos públicos, libertad y seguridad personales. Se recogía también el principio de legalidad penal y se prohibía la pena de confiscación de bienes. La libertad de imprenta tenía la garantía del juicio por Jurado.
- d) Por último, frente a la unidad religiosa y confesionalidad del Estado proclamadas en la Constitución de 1812, la que ahora comentamos se acoge a una ecléctica tolerancia religiosa. En efecto, como contrapartida de la desamortización y para resanar la ruptura de relaciones acordada por el Pontífice, dispone el artículo 11 la obligación estatal de «mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles». De otro lado, siguiendo una vieja idea del laicismo liberal, la Constitución exige la condición de seglar para ser diputado, lo cual impide el acceso del clero a la Cámara Baja.

3.3. Órganos constitucionales

3.3.1. *El Rey y el Gobierno*

Aunque la Constitución regula antes las Cortes que el Rey, creo que procede una exposición en orden inverso si atendemos al peso específico de dichas instituciones en el sistema político.

Suprime la presente Constitución muchas de las limitaciones que la de 1812 establecía al poder regio y además éste se ve incrementado con el veto legislativo y la facultad de disolución de las Cortes. Por eso se ha dicho con tino que aunque la Constitución tenía su origen en un acto de fuerza sobre la Corona, paradójicamente reforzaba sus poderes y su posición constitucional.

La persona del Rey es sagrada, inviolable y no sujeta a responsabilidad. De sus actos responden los ministros. A tal fin ordena la Constitución que todo acto regio vaya firmado por el ministro a quien corresponda y prohíbe a los funcionarios que den cumplimiento a los que carezcan de este refrendo.

El Rey tiene potestad legislativa, en unión con las Cortes, y le corresponde, además, la ejecución de las leyes, la conservación del orden público interno y la seguridad exterior del Estado. Como facultades concretas para cumplir estas funciones le atribuye la Constitución, entre otras:

- La expedición de decretos, reglamentos e instrucciones.
- La declaración de guerra y la ratificación de la paz.
- La disposición de la Fuerza Armada.
- La dirección de las relaciones diplomáticas.

Otras facultades del Rey hacen de él un *poder moderador*. Tales son el nombramiento y separación libre de los ministros y la convocatoria, suspensión y disolución de las Cámaras.

En orden a su potestad legislativa compartida, la Constitución le atribuye la iniciativa legislativa y la sanción o el veto de las leyes. Desde una perspectiva más actual, ambas atribuciones tienen más que ver con otros modos de poder estatal: la segunda, con el poder moderador; la primera, con el poder de dirección política, que es principal ingrediente de la función de gobierno.

La facultad de nombramiento y separación de los ministros, aunque *libre* según la Constitución, podía verse parcialmente condicionada por el funcionamiento del sistema parlamentario, que ligaba los ministros a la confianza de las Cortes; pero, de hecho, y no puede decirse que contra el Derecho, algunos presidentes del Consejo de Ministros fueron nombrados sin atender a la composición política de las Cortes. Antes al contrario, como en todo el constitucionalismo histórico español, también bajo la Constitución de 1837 se procedió invirtiendo las secuencias: se nombraba un Presidente del Gobierno

y se le concedía el decreto de disolución de las Cortes para que éste se fabricara electoralmente unas Cámaras a su medida.

Por su parte, el Gobierno aparece mencionado en el texto constitucional como órgano colegiado y homogéneo, bien con ese término, bien con el de Consejo de Ministros. Pero siguen siendo «los ministros» los que merecen un título constitucional específico, aunque brevísimo. La práctica iniciada bajo el Estatuto Real, consistente en el ejercicio gubernamental de las facultades regias por ser sus miembros los únicos responsables, continuó durante la vigencia de la presente Constitución, pero no siempre de modo inequívoco: tanto los dos regentes como la Reina tuvieron a bien ejercer personalmente sus prerrogativas, lo cual no benefició ni a la institución de la Corona ni al sistema político.

De otro lado, como hemos dicho, el Rey convoca las Cortes, suspende sus sesiones y disuelve el Congreso de los Diputados. La facultad de convocatoria estaba limitada constitucionalmente: las Cortes habían de reunirse todos los años, haciéndolo sin necesidad de convocatoria si no lo hubieran hecho antes del día 1 de diciembre.

La facultad de suspender las sesiones de Cortes no aparece limitada más que por la necesidad de aprobación parlamentaria del Presupuesto del Estado.

En fin, como se sabe, la disolución de la Cámara Baja es seguramente el elemento axial del sistema parlamentario. pues bien, bajo la Constitución de 1837, cuando los cuerpos colegisladores discrepaban en materia fundamental o el Gobierno perdía la confianza parlamentaria, el restablecimiento del equilibrio se podía buscar, en ambos supuestos, mediante la disolución de la Cámara, y en el segundo, también a través de la dimisión del Gobierno y el nombramiento de uno nuevo. La disolución del Congreso llevaba aparejada la obligación de convocar elecciones para reunir nuevas Cortes antes de tres meses.

El lamentable ejercicio de esta facultad falseó el funcionamiento del sistema político a manos de los grupos políticos y de la Corona. Aquéllos buscaban y ésta consentía, e incluso decidía, la formación extraparlamentaria del Gobierno para restablecer el equilibrio institucional *a posteriori* y sin riesgos.

Por último, le correspondía al Rey la sanción de las leyes o el veto en su caso. Suele la doctrina calificar como absoluto este veto legislativo regio, pero, a mi juicio, no hay base constitucional para ello.

El artículo 39 dispone que si el Rey negare la sanción, «no podrá volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura». Por *legislatura* se entendía entonces, distintamente a nuestros días, la reunión anual de las Cortes. Así, pues, el veto era suspensivo durante el año legislativo en curso.

Muchas y sustanciales atribuciones tenía la Corona, como hemos visto. Pero ni los dos regentes ni la Reina supieron ser el poder neutral y moderador que exigían las circunstancias para la consolidación del régimen constitucional.

3.3.2. Las Cortes

3.3.2.1. Bicameralismo

Optó la Constitución por unas Cortes bicamerales, como sería ya lo usual en nuestro constitucionalismo, y denomina a las Cámaras, de modo menos medieval que el Estatuto real, Congreso de los Diputados y Senado, términos que se han mantenido hasta nuestros días.

El Congreso era completamente electivo mediante sufragio directo. La ley electoral de ese mismo año estableció el sufragio censitario — que en esto, con ser tan fundamental, no hay, como sabemos, diferencia entre los autodenominados progresistas y los sedicentes moderados— aunque ampliando algo el cuerpo electoral respecto del decreto de 1836. El mandato de los diputados era de tres años y podían ser reelegidos indefinidamente. La circunscripción electoral, la provincia.

El Senado fue objeto de polémica durante el proceso constituyente. No se quería un Senado nobiliario, ni de nombramiento regio, ni completamente electivo. El resultado fue un Senado mixto, entre electivo y de nombramiento regio: los senadores eran nombrados por el Rey a propuesta en lista triple de los electores de cada provincia. Este perfil ecléctico, que se buscó como forma de reunir virtudes y evitar resistencias, parece que logró lo contrario: no satisfacer a nadie, ni al Rey ni al cuerpo electoral. Su origen parcialmente electivo y su carácter de indisoluble lo hacían más temible para el Ejecutivo que el Congreso. Al poco tiempo, ya se pedía su reforma.

El mandato de los senadores estaba en relación con la vida de la Cámara Baja: cada vez que hubiera elecciones al Congreso, por tér-

mino del mandato o por disolución, se renovaría la tercera parte del Senado, con posible reelección de las personas.

Por último, tenían consideración de senadores natos los hijos del Rey y del Príncipe Heredero.

3.3.2.2. Funcionamiento

Señala J. Tomás Villarroya que la Constitución de 1837 trataba de conjugar, en orden a la vida y funcionamiento de las Cortes, las prerrogativas del Rey con el derecho de éstas a ser convocadas y oídas. De ahí la regulación, antes someramente indicada, de las relaciones funcionales entre ambas instituciones. Detallemos ahora:

- 1) Las Cortes se reúnen anualmente convocadas por el rey o bien automáticamente si la mencionada convocatoria no se produce para antes del día 1 de diciembre.
- 2) Se reúnen Cortes extraordinarias al vacar la Corona o imposibilitarse el Rey para el gobierno.
- 3) Ambas Cámaras se reúnen simultáneamente, pero por separado.
- 4) No pueden deliberar en presencia del Rey.
- 5) Se reconoce el principio de autonormatividad de las Cámaras: cada una dicta su propio reglamento.
- 6) Por el contrario, sólo el Congreso tiene plena facultad de elección de sus órganos de gobierno. El Senado elige únicamente a sus secretarios, en tanto es el Rey el que designa al Presidente y Vicepresidente para cada legislatura.
- 7) Los miembros parlamentarios estaban revestidos de las clásicas prerrogativas de inviolabilidad e inmunidad.
- 8) El régimen general de las sesiones es de publicidad.
- 9) El Rey suspende y cierra las sesiones de las Cortes y disuelve el Congreso. Pero en este caso debe convocar elecciones para que las Cortes puedan reunirse de nuevo dentro de tres meses.

3.3.2.3. Funciones

También al exponer la posición constitucional del Rey hemos aludido a algunas funciones de las Cortes. Podemos distinguir bási-

camente tres: la legislativa, la controladora del Gobierno y la que ejercen en cuestiones relativas a la Corona.

- a) La *potestad legislativa* es conferida por la Constitución a «las Cortes con el Rey», como ya sabemos.

En efecto, el Rey interviene en la fase de iniciativa, que comparte con cada uno de los cuerpos colegisladores (aunque la iniciativa regia sería ejercida normalmente por el Gobierno), y en la de perfección de la ley, con su sanción y promulgación. Si en el primer aspecto la Constitución de 1837 media entre la de Cádiz y el Estatuto Real, en el segundo sigue la línea de ambos de reconocer al Rey el derecho de veto, bien que las tres fórmulas sean diferentes.

La fase intermedia de deliberación y aprobación correspondía a las Cámaras, que debían aprobar el proyecto en iguales términos. Las diferencias se resolvían conforme a la ley de 19 de julio de 1837 sobre relaciones entre los Cuerpos Colegisladores.

Un aspecto particularmente importante de la potestad legislativa era la aprobación de la Ley de Presupuestos, origen y fundamento del parlamentarismo. El Gobierno debía presentar el Presupuesto anualmente a las Cortes; de ahí la obligatoria anualidad de la reunión de éstas. En él debía contenerse la previsión de gastos y el plan de ingresos. Y aunque podía haber contribuciones y arbitrios no autorizados por la Ley de Presupuestos, siempre debería estarlo por las Cortes en otra ley especial.

Por lo demás, la Constitución consagra la superioridad del Congreso en la legislación sobre contribuciones y crédito público, prevaleciendo su criterio sobre el del Senado.

- b) En cuanto a la *función de control*, dispone el artículo 40.4.^a la facultad de las Cortes de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, «los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado».

Se trata de una responsabilidad penal derivada de la irresponsabilidad del Rey y del endoso que significa el refrendo ministerial de los actos de éste. Pero la práctica y las convenciones que empezaron a fraguarse durante la vigencia del Estatuto Real apuntaban ya a la existencia de una responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes, que se dilucidaba en las cuestiones de gabinete o de confianza que presentaba aquél y en las mociones

de censura promovidas por éstas. Como, por otra parte, los ministros eran nombrados y cesados libremente por el Rey, estaban en realidad sometidos a doble confianza, la regia y la parlamentaria, de las que, no obstante, la primera era mucho más decisiva.

- c) Le correspondía a las Cortes, además, un haz de facultades en relación a la institución monárquica. Unas se referían a la sucesión en la Corona y al nombramiento de Regente y de tutor del Rey menor; otras eran limitaciones del poder regio. En la sucesión se prevé la intervención de las Cortes si se extinguían todas las líneas señaladas por la Constitución, así como para resolver las dudas que surgiesen; de otro lado, podían excluir de la sucesión a ciertas personas por incapacidad o por demérito.

El nombramiento de la Regencia (de una, tres o cinco personas) correspondía a las Cortes en exclusiva. Y el de tutor del Rey menor, sólo en defecto del tutor testamentario y del padre o la madre.

Las limitaciones parlamentarias del poder regio provenían de la Constitución gaditana, bien que notablemente recortadas. Consistían en la necesidad de una autorización legal para que el rey pudiera abdicar, contraer matrimonio o permitir que lo contrajeran personas llamadas a la sucesión, ausentarse del Reino, enajenar, ceder o permutar parte del territorio nacional y realizar ciertos actos de política exterior y militar. Por lo demás, recibían el juramento constitucional del Rey, del Sucesor y del Regente o regentes de guardar la Constitución y las leyes.

Ciertamente, como vemos, se trataba de una Monarquía constitucional limitada, aunque no todavía de una Monarquía constitucional parlamentaria.

3.3.3. *El Poder Judicial*

El Poder Judicial, así llamado por primera vez, estaba someramente regulado conforme a las siguientes pautas:

- Principio de exclusividad: el Poder Judicial *pertenece (sic)* exclusivamente a los Tribunales y Juzgados y éstos sólo pueden ejercer funciones judiciales.

- Principio de publicidad en la jurisdicción criminal.
- Principio de inamovilidad de jueces y magistrados.
- Principio de responsabilidad de los mismos.
- Remisión a la ley para la fijación del número, organización y facultades de los Tribunales y Juzgados y de los requisitos que debían reunir sus miembros.
- Igual remisión a las leyes para el establecimiento del juicio por Jurado para toda clase de delitos.

3.3.4. Otras instituciones

a) Ayuntamientos y Diputaciones.

Los Ayuntamientos eran nombrados por los vecinos legalmente habilitados para ello. La Ley Municipal de 1840 hacía electivo incluso el cargo de alcalde.

Las Diputaciones provinciales eran también electivas; el cuerpo electoral era el mismo que para el Congreso de los Diputados.

b) La Milicia Nacional.

La Milicia Nacional, creada por la Constitución de 1812, fue restablecida por la de 1837.

3.4. Significado y vigencia de la Constitución de 1837

Originada en un acto de violencia contra la Corona, no fue, sin embargo, una Constitución impuesta, sino que templó sus disposiciones de manera que le fueran aceptables a aquélla y a las fuerzas más conservadoras.

No se hizo de ese modo por una generosa renuncia de su ideario por parte de los progresistas. En política nunca suceden así las cosas. Ello fue, como ha estudiado J. Varela Suances-Carpegna, debido a tres factores fundamentales: la guerra carlista, la presión internacional y la confluencia doctrinal de los diversos sectores liberales.

La guerra carlista forzaba a los liberales a presentar un frente común. En la tarea histórica de vencer al enemigo absolutista, las diferencias entre los liberales se tornaban ciertamente secundarias.

De otro lado, la Constitución de Cádiz había concitado en todo momento el recelo de los gobiernos extranjeros y su proclamación en 1836 preocupó hondamente a la Cuádruple Alianza, en la que España estaba integrada. Así, pues, a pesar de sus protestas de independencia, los constituyentes sabían que debían despegarse del texto de 1812.

Pero ese distanciamiento también obedecía a una evolución de su propia ideología. Como expone el autor mencionado, la negativa experiencia del trienio constitucional y la recepción de las nuevas corrientes ideológicas y constitucionales europeas, a través de los exiliados de 1814 y 1823, influyeron en ello. Las teorías de Bentham, de Constant y del doctrinarismo francés, así como el conocimiento del sistema constitucional británico, de los textos franceses de 1814 y 1830 y del belga de 1831, atemperaron las ideas de muchos liberales doceañistas, que comenzaron a ver en el texto de Cádiz una molesta herencia. La aceptación del sufragio censitario es acaso la muestra más reveladora de esta confluencia doctrinal entre moderados y progresistas.

Por eso Argüelles pudo afirmar que la comisión redactora de las Bases había tenido en cuenta las diferentes opiniones de todos los partidos. Y, en efecto, si los principios progresistas aparecen preferentemente en la parte dogmática de la Constitución, los moderados se verán reflejados en la orgánica: refuerzo de la posición del Rey, bicameralismo, etc. Tan era así, que los moderados pudieron gobernar cómodamente con esta Constitución, comúnmente calificada de progresista y que ahora sabemos que no lo era tanto.

Y, sin embargo, dejó insatisfechos a muchos, principalmente a los moderados, que se avenían mal con las limitaciones del poder regio y con el carácter electivo del Senado y de los Ayuntamientos.

Por ser técnicamente estimable y políticamente conciliadora, pudo haber sido, dice J. Tomás Villarroya, punto de partida para un régimen constitucional más estable. Instituyó una Monarquía constitucional limitada, con poderes regios reforzados respecto del texto gaditano, pero superando el estilo de Antiguo Régimen del Estatuto Real. Empero, no fue desarrollada por la legislación ordinaria, con lo que se bloqueó su eficacia en buena medida, y fue, en cambio, continuamente violada: la Corona no supo ser el poder moderador; los Gobiernos abusaron de la suspensión y disolución regia de las Cor-

tes y ellos, a su vez, se vieron constantemente hostigados por el Ejército y la Milicia Nacional; los partidos políticos no se prestaron al juego parlamentario de Gobierno-Oposición, elecciones y turno en el poder, sino que prefirieron la presión palaciega y el pronunciamiento militar; las elecciones fueron sistemáticamente falseadas; consiguientemente, las Cortes carecían de verdadera legitimidad, como igualmente los Gobiernos; los derechos fueron continuamente desconocidos. Tres muestras son altamente reveladoras de la anormalidad del régimen constitucional de 1837: la vertiginosa sucesión de Gobiernos, el término precipitado y anormal de las dos regencias y la anticipación inconstitucional de la mayoría de edad de la Reina.

Las desavenencias entre progresistas y moderados a partir de 1840 llevaron a la reforma constitucional de 1845, nada transaccional. El fracaso de la Constitución de 1837, dice F. Varela Suanes-Carpegna, fue el resultado de la ausencia de una amplia base social que viese ligados sus intereses al nuevo régimen de libertades, objetivo al que no contribuyó precisamente la operación desamortizadora.

El mencionado conflicto entre moderados y progresistas se produjo con ocasión del proyecto de Ley Municipal, en 1840. Y ello fue así porque en la batalla de los Ayuntamientos se jugaban las elecciones generales: quien dispusiera de ellos tenía medio camino recorrido para ganar éstas regular o irregularmente. Pero si eran los moderados quienes lo conseguían, lograrían un monopolio total del poder, puesto que también contaban con el favor regio.

Los Ayuntamientos progresistas y la Milicia Nacional se rebelaron y consiguieron el apoyo de Espartero. La Regente renunció y se exilió, quedando aquél como regente interino hasta que se institucionalizó un ministerio-regencia en mayo de 1841.

El «cesarismo esparterista», como ha sido llamado, fracasó porque el General concitó no sólo la oposición moderada, sino también la progresista, que le reprochaba un uso inconstitucional de sus prerrogativas como regente. Se formó, así, una coalición antiesparterista de moderados y progresistas, accidental y con difícil salida, pero suficiente para derribar al regente, el cual también marchó al exilio. Era el verano de 1843.

El nuevo Gobierno convocó elecciones, que dieron un resultado equilibrado de moderados y progresistas: las Cortes adelantaron la

mayoría de edad de la Reina en un año. Un oscuro episodio de supuesta violencia del Presidente del Gobierno (Olózaga) sobre la Reina para obtener de ésta el decreto de disolución de las Cortes produjo la caída de los progresistas y el comienzo de un largo predominio moderado bajo la dirección de Narváez: la década moderada.

4. CONSTITUCIÓN DE 1845

4.1. Proceso constituyente y caracteres

A medida que los moderados habían ido desplazando a los progresistas en la capitalización de la victoriosa insurrección contra Espartero, cundía el propósito de reformar la Constitución en algunos de sus sectores más conservadores, en tanto otros (Istúriz, Pacheco, Posada Herrera, Pastor Díaz) preferían mantener la vigente con el muy sensato argumento de no provocar en el país un continuo trance constituyente a cada cambio de la mayoría en el poder. Triunfó la tesis intermedia de reformar el texto de 1837. Fueron disueltas las Cortes y convocadas elecciones a dicho efecto, que arrojaron una considerable mayoría moderada.

Como la Constitución de 1837 era flexible, las Cortes de la reforma no necesitaban adoptar carácter constituyente. El solo concurso de las Cortes y la Corona, en el cual residía la potestad legislativa, podía proceder a la reforma sin requisitos especiales. Así se cuidaron de aducirlo la mayoría moderada, con lo que, de paso, estaban afirmando dos de los principios básicos de su ideología doctrinaria: el de la Constitución interna y su derivado, el de la soberanía conjunta de Rey y Cortes.

Los debates constituyentes fueron prolivos, a pesar de que la reforma afectaba a menos de la mitad de los preceptos. Se teorizó mucho, como ha estudiado Sánchez Agesta, acerca de los conceptos de Constitución histórica (Donoso, Pidal) y Constitución social (Balmes), conceptos que, por lo demás, no creo excluyentes, sino complementarios. aprobada la reforma en el Congreso y en el Senado, se demoró su sanción y promulgación cuatro meses, que se produjo finalmente el 23 de mayo de 1845.

No obstante el planteamiento aparentemente reformista, la doctrina ha considerado siempre la Constitución de 1845 como nueva y

distinta de la de 1837. Y, en efecto, nueva significación tenían muchos preceptos en los que los moderados corrigieron los «excesos progresistas» del texto anterior, tales como los relativos a la cuestión religiosa, al Senado, a las limitaciones del poder regio, al juicio por jurados, a los Ayuntamientos y, sobre todo, las alusiones preambulares acerca de la soberanía nacional. Pero aunque las diferencias son importantes, no lo son tanto como para dar lugar a un régimen político diferente. Este era, en uno y otro caso, el liberal doctrinario cuyos principios hemos descrito sumariamente en páginas anteriores. El texto de 1845 se escoró aún más hacia el conservadurismo, tanto en materia política como económica. Pero, dada la elasticidad de la Constitución precedente, seguramente se podía haber llegado a resultados similares a través de su desarrollo legislativo, que, sin embargo, quedó prácticamente inédito.

Por lo demás, la gran cuestión de la soberanía era más emocional que real. Aunque ambos textos utilizan términos distintos, las diferencias efectivas son únicamente de detalle.

En fin, igual que su precedente, la Constitución de 1845 es breve, completa, elástica y flexible.

4.2. Variaciones respecto de la Constitución de 1837

4.2.1. Principios políticos

En el orden de los principios, ya hemos visto cómo el de más trascendencia, el de la soberanía, discrepa en la superficie y coincide en el fondo: en uno y otro texto estamos ante ese concepto tan huidizo, incluso equívoco, de la soberanía compartida entre el Rey y las Cortes, como expresión de una supuesta Constitución histórica interna.

En cuanto a la división y colaboración de los poderes, la Constitución de 1845 menguó la autonomía de las Cámaras y aumentó la influencia de la Corona sobre ellas.

El principio de libertad individual también es más restrictivamente asumido, principalmente por lo que se refiere a la libertad de imprenta.

Y, por último, frente a la tolerancia religiosa del texto anterior, el que ahora comentamos establece una explícita confesionalidad cató-

lica del Estado. No en vano por aquellas fechas se estaba ya negociando un Concordato con Roma, que, sin embargo, no estaría ultimado hasta 1851. El artículo 1º de este Concordato precisaba todavía más que la religión católica, apostólica y romana era la única de la nación española con exclusión de cualquier otra. A cambio de tan expreso reconocimiento, de su amplia intervención en la enseñanza, de la recuperación de su derecho a adquirir y poseer bienes y de la obligación estatal de sostener al clero secular, la Iglesia aceptó los hechos consumados de la desamortización.

4.2.2. Órganos constitucionales

En el texto de 1845 quedó reforzada la posición del Rey en el complejo institucional y, consiguientemente, reducida la de las Cortes.

- a) Se retocaron, sin gran trasfondo político, algunos preceptos relativos a la sucesión en la Corona y a la Regencia.
- b) Desaparecieron algunas de las limitaciones parlamentarias del poder regio.
- c) Las Cortes no se reunirían ya automáticamente si el Rey no las convocaba, si bien la reunión anual seguía siendo preceptiva para aprobar los Presupuestos.
- d) La reforma del Senado permitía al Rey y al Gobierno asegurarse su concurso en una hipotética discrepancia con el Congreso. (La práctica, sin embargo, contradiría en ocasiones este propósito, puesto que, mediante el uso y abuso del decreto de disolución, el Congreso no era una Cámara hostil por definición, y, en cambio, en virtud del carácter indisoluble del Senado, éste resultó menos dócil de lo que se pensó.) En concreto, se erigió un Senado de un número de miembros ilimitado, todos ellos designados por la Corona, con carácter vitalicio, de entre ciertas categorías de personas de la política, de la Administración, de la nobleza, de la Iglesia, del Ejército, de la Administración de Justicia; todos ellos, además, de elevados niveles económicos.
- e) El Congreso de los Diputados veía prolongado su mandato a cinco años, un tanto inútilmente dada la frecuencia de sus

disoluciones anticipadas. Era elegido por distritos uninominales conforme a la Ley Electoral de 1846, la cual, por otra parte, redujo el cuerpo electoral.

- f) El Poder Judicial pasó a denominarse Administración de Justicia, desapareciendo el mandato constitucional al legislador para que instaure el juicio por jurados para toda clase de delitos, así como el mandato de instaurar la unidad de fueros.

4.2.3. Otras instituciones

- a) Se suprimió la Milicia Nacional.
- b) Desapareció del texto la referencia a la electividad de los alcaldes, con lo que se dejaba vigente una ley preconstitucional que establecía su nombramiento por el Gobierno o por las autoridades provinciales.
- c) Se mantuvo el carácter electivo de las diputaciones, remitiendo su regulación a una ley posterior.

4.3. Significado y vigencia de la Constitución de 1845

Frente a su antecesora, la Constitución de 1845 no hizo concesión alguna a principios políticos que no fueran los del Partido Moderado. Era una Constitución de partido contra otro partido. Como dice E. Clavero, más que en la letra, se diferencia de la de 1837 en su espíritu, en su falta de espíritu parlamentario, encontrándose en esto más cercana del Estatuto Real.

4.3.1. Dictadura de Narváez y proyectos de leyes fundamentales de Bravo Murillo

El régimen de 1845 se inició con una fuerte represión; Pirala calcula que fueron fusilados 214 personas durante el primer año de gobierno «moderado». Represión que dio lugar a nuevos movimientos carlistas y a las primeras escaramuzas republicanas, a lo que se respondió con la utilización sistemática del Ejército y de la Guardia Civil, de reciente creación para sustituir a la Milicia Nacional.

En el Partido Moderado aparecieron fracciones. Bajo la dirección de Pacheco se constituyó la *fracción puritana*, integrada por aquellos a los que ya hemos aludido como objetores de la oportunidad de la reforma constitucional; más adelante se les sumaría Cánovas. Este sector proponía el turno pacífico de partidos en el Gobierno. Sin embargo, cuando en 1848 sonó la revolución en Europa, cerraron filas en torno a Narváez.

Por su parte, el Partido Progresista estaba dividido, rompiendo definitivamente los demócratas, de propensión republicana todavía no muy definida. Y a la división se le unía la marginación en que los tenía la Corona, por lo que se veían abocados a buscar el poder mediante pronunciamientos.

Durante la década «moderada» no hubo una importante expansión económica. La estructura económica era todavía preindustrial, con una gran mayoría de la población ocupada en el campo, con una débil industria y más débil sector de servicios. Se encontraba nuestro país en un capitalismo todavía muy incipiente, con pocas inversiones y escaso mercado nacional, con prepotencia de la oligarquía terrateniente y financiera y, como dice Vicens Vives, con una clara supervivencia de la nobleza como fuerza social por su riqueza agraria y su influencia social, aunque hubiera desaparecido como categoría de los censos oficiales.

Los esfuerzos de los moderados, durante esta década, se dirigen a la modernización económica y administrativa del país:

- Reforma tributaria de Mon, con la creación de un sistema uniforme de impuestos, a pesar de la protesta catalana.
- Reforma educativa de Moyano.
- Programa de obras públicas de Bravo Murillo.
- Reorganización de la administración provincial, bajo el mismo Bravo Murillo.

No puede decirse lo mismo en el terreno político-institucional y de libertades públicas.

En 1847 se inició un Gobierno de Narváez, que poco después, temeroso de las repercusiones que pudiera tener la revolución francesa de 1848 en España, se condujo de forma dictatorial, haciendo aprobar por las Cortes una ley de poderes extraordinarios en virtud de la cual suspendió las garantías constitucionales en toda España. Son las fechas en las que Donoso Cortés construye su teoría de la

dictadura. Era la primera desembocadura dictatorial de un liberalismo truncado, de un liberalismo que pretende seguir siéndolo en materia económica pero no en la política, de un liberalismo que, por eso, se niega a sí mismo.

Si el Gobierno Narváez hubiera sido tan dictatorial como Donoso preconizaba, éste no hubiera podido pronunciar discursos parlamentarios tan críticos contra aquél y contribuir con ello a la inestabilidad gubernamental contra la cual decía estar. Pero estas contradicciones son frecuentes entre los políticos con ciertas pretensiones teóricas y filosóficas.

El sucesor de Narváez, Bravo Murillo, presentó a las Cortes un proyecto de Constitución y ocho proyectos de leyes orgánicas complementarias, con la pretensión de que fueran aprobados o rechazados en bloque, sin enmiendas. El contenido del mencionado bloque normativo era de claro signo involucionista; como dice Sánchez Agesta, parecía querer legalizar y estabilizar la dictadura del Ejecutivo.

En efecto, silenciaba las más importantes libertades públicas; reducía el cuerpo electoral aún más de lo que ya lo estaba; creaba dos clases nuevas de senadores: hereditarios y natos; ignoraba el principio de autonomía parlamentaria; establecía las sesiones parlamentarias a puerta cerrada; declaraba permanente el Presupuesto estatal, con lo que ya no era precisa la reunión anual de las Cortes, etc.

La fuerte oposición que suscitó el proyecto determinó la pérdida de la confianza regia y el fin de intento tan contrario al régimen constitucional.

4.3.2. El bienio progresista y la Constitución nonata de 1856

a) Revolución de 1854 y proceso constituyente

El Partido Moderado se resintió del fracaso constitucional de Bravo Murillo, pero la Corona lo mantuvo en el poder y los progresistas no veían oportunidad «legal» de llegar al Gobierno. Las conspiraciones se sucedieron.

En el verano de 1854 una de ellas llegó a término. Fue, como dice R. Carr, «un pronunciamiento de generales conservadores, apoyado por políticos civiles y acompañado de una revuelta popular que

le dio al descontento de los oligarcas la apariencia de una revolución democrática nacional». No fue, pues, un apéndice de la revolución francesa de 1848; las clases trabajadoras españolas carecían todavía de la más mínima organización.

Espartero y O'Donnell, como hombres fuertes del Gobierno, pusieron en marcha las reformas políticas y económicas; se exilió a Doña María Cristina, acusada de intromisiones políticas y de negocios dudosos.

La convocatoria a Cortes Constituyentes se hizo para una sola Cámara y por la Ley Electoral de 1837; por tanto, el sufragio fue censitario. Fue nombrada una comisión de siete miembros, que trabajó dirigida por Olózaga y formuló veintisiete bases para la redacción de la Constitución. Tales bases estaban extraídas fundamentalmente de la Constitución de 1837 y, en alguna medida, también de la de 1812.

Al mismo tiempo, las Cortes fueron desarrollando una legislación ordinaria importante sobre desamortización, ferrocarriles, instituciones financieras, Ayuntamientos, enjuiciamiento civil, etc. Como dice Tuñón de Lara, la desamortización, debida a Madoz, fue, como la de Mendizábal, más una operación a fin de allegar fondos para la Hacienda que una reforma agraria: no creó nuevos propietarios medios de tierras, sino que acrecentó las de los propietarios ya existentes, reforzando la estructura social anterior, si bien puso en cultivo tierras que no lo estaban.

El debate constituyente no acabó hasta fines de 1855. El texto presentaba finalmente un claro perfil progresista. Sin embargo, la promulgación de la Constitución se aplazó hasta que estuvieran aprobadas las siete leyes orgánicas que habían de acompañarla como parte integrante de la misma.

La situación institucional en la primavera de 1856 era pintoresca. Como anota Pirala, en vez de un poder indisoluble, había tres: el poder regio, por definición; el de las Cortes, mientras siguieran siendo Constituyentes, y el de los dos generales, que eran realmente el poder. Y Artola arguye que las Cortes no decretaron la Constitución para que la Corona no las disolviera y así poder seguir legislando sobre otras materias.

Concluyó la fase de redacción de las leyes orgánicas en junio de 1956, se suspendieron las Cortes en julio y la Constitución tampoco fue promulgada.

La Reina y O'Donnell provocaron poco después la dimisión de Espartero como presidente del Gobierno y su sustitución por aquél, pasando por encima de la correlación de fuerzas existente en las Cortes. Ello determinó el fin del bienio progresista y el olvido del texto constitucional aprobado, que no llegó a nacer como norma positiva; de ahí el apelativo con que se lo denomina.

b) Caracteres de la Constitución nonata

Era un texto más extenso que los dos anteriores y más complejo, sobre todo con la adición de las leyes orgánicas. Estaba muy influido por la Constitución de 1837, que le sirvió de modelo, muchos de cuyos preceptos dejaba casi intactos. Pero, al mismo tiempo, ofrecía innovaciones interesantes que fueron posteriormente recogidas por la Constitución de 1869.

Texto completo, con la más extensa declaración de derechos formulada hasta entonces en España, era, al mismo tiempo, rígido: su reforma requería ser aprobada por dos Cortes sucesivas, las segundas de naturaleza exclusivamente constituyente.

c) Principios políticos

En cuanto a los principios políticos que profesa, proclama el de soberanía nacional en su artículo 1º, pero no extrae después su consecuencia obligada, el sufragio universal, sino que todavía se mueve en el doctrinarismo del sufragio censitario. Como expresión de su liberalismo, junto a la división e interacción de los poderes, hace, como dijimos, una extensa declaración de derechos, en la que se pone énfasis en el principio de igualdad, erradicando el requisito de nobleza para obtener distinciones y empleos. Se abole la pena de muerte para los delitos políticos.

En fin, vuelve a la tolerancia religiosa del texto de 1837, si bien con formulación diferente. La Santa Sede objetó que ello vulneraba el Concordato de 1851, lo que era cierto pero escasamente decisivo para una Asamblea Constituyente, que, por definición, altera las bases del ordenamiento jurídico. Las relaciones diplomáticas con Roma terminaron rompiéndose.

d) *Órganos constitucionales*

Por lo que se refiere a los órganos constitucionales, el Rey carece de prerrogativas respecto de la composición, organización y funcionamiento de las Cortes y era sometido a límites su derecho de gracia. Conservaba, en cambio, el veto suspensivo durante el año legislativo en curso. No regulaba la Constitución nonata el Consejo de Ministros.

Las Cortes veían reforzada su posición constitucional. El Senado era electivo, mediante sufragio directo censitario, pero, como dice I. Casanova Aguilar, dados los requisitos económicos para ser senador, esta Cámara era más plutocrática que la de 1837. La circunscripción electoral era la provincia. se renovaba por cuartas partes cuando lo hacía el Congreso.

La Cámara Baja era elegida por sufragio directo censitario también, en distritos provinciales, pero no se fijaban niveles económicos al derecho de sufragio pasivo. La duración del mandato era de tres años y cabía la reelección.

Reconocía y reforzaba la Constitución el principio de autonomía de las Cámaras para dotarse de su propio reglamento y para elegir sus órganos de gobierno. Restablecía la Diputación Permanente de las Cortes (no de cada Cámara) y cifraba en cuatro meses el mínimo de la reunión anual de las Cámaras, no pudiendo exceder de treinta días su suspensión.

Instauraba un Tribunal de Cuentas, nombrado por el Congreso, que habría de examinar las cuentas y gastos del Estado.

El Poder Judicial, de nuevo denominado así, ve reforzada la inamovilidad de sus miembros. El texto vuelve a ordenar la unidad de fueros, suprimiendo el fuero eclesiástico y limitando mucho el militar. Igualmente se reitera la remisión al legislador para que instaure el juicio por Jurados.

En el régimen local, se vuelve a la electividad de alcaldes y concejales con sufragio censitario, y, para obtener una representación de las minorías, se establece el sufragio limitado a una parte de los puestos en litigio.

e) *Significado*

Hasta aquí el texto constitucional no promulgado. Era el texto que mejor plasmaba la ideología progresista sin llegar a aceptar las tesis del Partido Demócrata.

Como ha analizado la profesora Lario, ni con ocasión del pronunciamiento de 1840, ni con el acceso de Isabel II al Trono se puso en cuestión la monarquía. En cambio, sí se hizo en el Bienio, momento en el que creció el republicanismo. Pero, de una parte, la clase política estimó que mantener a Isabel II era un medio idóneo para controlar la revuelta social y que además no parecía prudente apostar por la República porque había pocos republicanos y el carlismo seguía vivo.

Como dice atinadamente la citada autora, «[e]l temor a la república era el temor a la cuestión social». De ahí que, frente al caso particular de Francia, que había derivado a la II República y seguidamente al II Imperio, y de modo semejante a otros países europeos, en los que la monarquía se adaptó al sistema parlamentario, la crisis española derivó en una defensa no tanto de Isabel II cuanto de la monarquía, aunque con reconocimiento de la supremacía de la soberanía nacional. Ése fue el fracaso de la Unión Liberal y del Bienio.

En conjunto, la corta duración de este período impidió no sólo el efectivo cambio constitucional, sino también la aplicación plena de la legislación económica que, sin embargo, como dice R. Carr, creó en gran parte la estructura jurídica para la expansión relativa del período siguiente. Fue un segundo breve paréntesis en los treinta y cinco años de hegemonía moderada del reinado de Isabel II.

4.3.3. *La era O'Donnell, el Acta Adicional de 1856 y la Ley Constitucional de Reforma de 1857*

Tras sustituir a Espartero y poner fin al bienio progresista, O'Donnell llena diez años de gobierno, con relevos de Narváez y sostenido por un partido de reciente formación, la Unión Liberal, integrado por los sectores más próximos de progresistas y moderados. Su credo político era eminentemente pragmático, nada dogmático.

Los progresistas «puros» rechazaron la integración en la Unión Liberal y se quedaron en una posición cercana al Partido Demócrata; pero en el seno de éste había también varios sectores y singularmente los individualistas y los socialistas. Los moderados, por su parte, aún se mantuvieron, con Narváez, como partido de Gobierno.

Pues bien: recién liquidado el bienio progresista, se restablece la vigencia de la Constitución de 1845, pero con un Acta Adicional, claramente inconstitucional y de brevísima vigencia, que recogía algunos de los preceptos de la Constitución nonata: O'Donnell no quería desdecirse frontalmente de la revolución que él mismo había protagonizado.

Su relevo por Narváez significó la derogación del Acta Adicional. No necesitó Narváez aducir razones de fondo; le bastaba su irregular promulgación sin intervención de las Cortes, contra lo requerido por la Constitución de 1845.

Que la opinión de Narváez era, sin embargo, muy alejada del Acta Adicional se evidenció con su propuesta y aprobación por las Cortes, en 1857, de una Ley Constitucional de Reforma. se tomaba en ella del proyecto de Bravo Murillo los tres tipos de senadores (hereditarios, natos y de nombramiento regio) y la reducción de la autonomía interna de las Cámaras e incluso previó la restauración de los mayorazgos, que, sin embargo, no se llevó a efecto.

Accedió de nuevo O'Donnell al Gobierno en 1858 y se mantuvo hasta 1863 a base de eclecticismo y fraude electoral, dirigido desde el ministerio de la Gobernación por Posada Herrera, llamado «el gran elector». En esta fase, O'Donnell, cada vez más a la derecha, se avino bien a gobernar muy alejado ya de los principios del bienio.

La «era O'Donnell», como la llama Jover, se caracterizó por atender casi exclusivamente a una política de desarrollo económico, que, no obstante el crecimiento logrado, flaqueaba en su cimiento puesto que se basó en el capital extranjero y no logró crear una industria nacional fuera de los focos existentes en Cataluña, País Vasco y Asturias.

El Partido Progresista, sistemáticamente desplazado del poder, apostaba cada vez más por una revolución que comportara el destronamiento de Isabel II e incluso el cambio dinástico. Cuando O'Donnell consumió su Gobierno largo, se sucedieron vertiginosamente varios Gobiernos, uno de los cuales, el de Mon (1864), obtendría la derogación de la Ley de Reforma de 1857 y, por consiguiente, el restablecimiento íntegro de la Constitución de 1845.

Nuevos Gobiernos de Narváez y O'Donnell no lograron contener el deterioro de la monarquía isabelina. Las intentonas de Prim se repitieron desde 1866. La crisis económica de este año evidenció el agotamiento del régimen, el cual vendrá a morir a manos de la Gloriosa, que marca el comienzo del sexenio revolucionario.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M.: *Antiguo Régimen y revolución liberal*, Ariel, Barcelona, 1983.
- : *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1990.
- BERTELSEN, REPETTO, R.: *El Senado en España*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- CASANOVA AGUILAR, I.: *Aproximación a la Constitución nonnata de 1856* universidad de Murcia, 1985.
- COLOMER VIADEL, A.: *El sistema político de la Constitución española de 1837*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- : *Los liberales y el origen de la monarquía parlamentaria en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- COMELLAS, J. L.: *La teoría del régimen liberal español*, Instituto de Estudios Políticos (en adelante, IEP), 1962.
- : *Los moderados en el poder*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970.
- DÍEZ DEL CORRAL, L.: *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984
- GARRORENA MORALES, A.: *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal*, 1836-1847, IEP, Madrid,
- KIERNAN, V. G.: *La revolución de 1854 en España*, Aguilar, Madrid, 1970.
- LARIO, A. (ed.): *Monarquía y República*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 2007 (con aportaciones de Miguel Artola, Demetrio Castro, Florencia Peyrou, de la Fuente Monge, Javier Moreno Luzón, etc., además de las de la propia editora del volumen).
- : *El Rey, piloto sin brújula (La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902))*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- LARRA, M. J. de: *Escritos políticos*, edición de L. Ortiz Sánchez, Ciencia Nueva, Madrid, 1967.
- MARCUELLO BENEDICTO, J. I.: *La Constitución de 1845*, Iustel, Madrid, 2007.
- MARX, C.: *Revolución en España*, edic. castellana, Madrid, 1960.
- MEDINA MUÑOZ, M. A.: «La reforma constitucional de 1845», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, Madrid 1975.
- Pro RUIZ, J.: *El Estatuto real y la Constitución de 1837*, Iustel, Madrid, 2010.
- Revista de Derecho Político*, núm. 20, monográfico sobre «La constitución de 1837», UNED, Madrid, 1983.

- RUEDA HERNANZ, G.: *La desamortización de Mendizábal y Espartero en España*, Cátedra, Madrid, 1986.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real. 1834-1836*, IEP, Madrid, 1968.
- : *El Estatuto Real de 1834 y la Constitución de 1837*, Fundación Santa María, 1985.

CAPÍTULO IV

El Sexenio Revolucionario

Capítulo IV

EL SEXENIO REVOLUCIONARIO

1. CRISIS CONSTITUCIONAL DE 1868

Cuando en 1864 se produce el último retoque de la Constitución de 1845, el régimen político que medianamente expresaba había entrado ya en una fase de descomposición irreversible, que se agudizó en los años siguientes: la Reina había perdido el respeto y la estima por la ligereza de su vida pública y privada; la clase política estaba gastada y desprestigiada por su insensibilidad acerca de los problemas reales del país; el sufragio, falseado; la vida parlamentaria, en vía muerta; el partido progresista, alejado del sistema. Todo contribuía al agotamiento del régimen. Añádanse la corrupción, las intrigas y los pronunciamientos, si bien éstos, como apunta Sánchez Agesta, acaso fueran más un efecto que una causa de la inestabilidad política. Desde 1866 el régimen isabelino estaba condenado sin remedio y el país vivió en permanente estado de excepción.

Se oponían abiertamente al régimen isabelino los carlistas y el Partido Demócrata, el cual, aunque dividido, consiguió elaborar un programa común en el que, sobre la proclamación de la libertad y de la igualdad como los principios fundamentales del Derecho, cifraba como objetivo de la democracia la emancipación de las clases proletarias sin menoscabo de los derechos individuales.

Se sumó a la oposición el partido progresista por la continua marginación de la que fue objeto por la reina a la hora de formar Gobierno. Pronto se produjo la alianza de demócratas y progresistas, que ignoraron las elecciones convocadas por O'Donnell en 1865 y se inclinaron por una política conspiratoria tendente a un levantamiento militar dirigido por el progresista General Prim.

Los Gobiernos sucesivos de Narváez, O'Donnell y González Brabo no sabían reaccionar ante los acontecimientos sino con un recrudecimiento de la represión. Desde la denominada «Noche de San Daniel» (10 de abril de 1865), se produjo una espiral de insurrección-represión-insurrección, cuyo último acto fue la revolución de septiembre de 1868.

Fracasó Prim en su levantamiento de enero de 1866. En agosto celebraron progresistas y demócratas una reunión en Ostende (Bélgica), en la que suscribieron un pacto, cuyos objetivos se circunscribían a poner fin a la monarquía borbónica y dejar a unas Cortes Constituyentes, elegidas por sufragio universal directo, la definición de un nuevo régimen.

Un año más tarde se celebró una nueva reunión de los conjurados, ésta en Bruselas, que ratificaba el Pacto de Ostende y buscaba conciliar las tácticas insurreccionales: la de Prim, tendente a realizar un levantamiento militar en todo el país, y la de los demócratas, que recelaban de la vía exclusivamente militar. A pesar de todo, Prim intentó de nuevo un pronunciamiento dos meses más tarde, igualmente fracasado.

La muerte de O'Donnell significó la desaparición del principal obstáculo para la aproximación de su partido, la Unión Liberal, a los conspiradores. La de Narváez precipitó definitivamente la caída de la Monarquía isabelina.

Con el apoyo unionista, Prim, que insistía en la conveniencia de un levantamiento militar, podía prescindir de los demócratas, si bien el sector progresista de Olózaga defendía la necesidad de contrarrestar el protagonismo militar con un simultáneo levantamiento popular. No obstante, los demócratas siguieron apoyando la revolución y, tras el levantamiento militar, serían sus principales inspiradores.

El intento definitivo se inició en Cádiz en septiembre de 1868 y se extendió por Andalucía, Levante y Cataluña, la misma geografía —dice Jover— sobre la que posteriormente veremos levantarse el cantonalismo (si exceptuamos Cataluña) y el movimiento obrero anarcosindicalista. La derrota del Ejército gubernamental en las inmediaciones de Córdoba determinó la marcha de Isabel II a Francia.

Los manifiestos y proclamas de primera hora insisten en tres únicos objetivos:

- Lograr el respeto de los derechos de los ciudadanos.
- El reconocimiento de la soberanía nacional y de su correlato, el sufragio universal.
- La decisión de unas Cortes Constituyentes elegidas con tal sufragio sobre el futuro del país.

Rápidamente el levantamiento encontró eco popular, que se plasmó en la constitución de juntas revolucionarias, tradicionales en la política española desde 1808. Ya había algunas prerrevolucionarias, como las de Madrid, Zaragoza y Barcelona; pero ahora se extendieron por gran parte de España, armaron al pueblo y sustituyeron a los Ayuntamientos monárquicos, con lo que contribuyeron decisivamente a la consolidación del levantamiento militar.

Las proclamas de estas juntas eran mucho más concretas que las de los jefes militares y descendían a problemas sociales y económicos. Junto al sufragio universal exigían la libertad de cultos, de industria y comercio, la supresión del impuesto de consumos, etc., «expresando así —dice Tuñón de Lara— los intereses de la burguesía industrial y comercial, que, sin duda, eran también los intereses nacionales en el momento revolucionario de 1868».

En cambio, el Manifiesto del Gobierno Provisional, constituido en Madrid bajo la presidencia de Serrano y con Prim, hombre fuerte de la situación, en el Ministerio de la Guerra, era mucho más moderado. Habla, sí, de libertades públicas, pero omite las económicas, prueba de que las viejas clases poseedoras —dice el autor citado— seguían estando representadas en el nuevo Gobierno.

2. CONSTITUCIÓN DE 1869

2.1. Proceso constituyente y caracteres del texto

El Gobierno Provisional iba a dar rápido cumplimiento a las promesas revolucionarias concernientes a las libertades públicas y a los derechos políticos. Antes de terminar el año, sucesivos decretos regularon las libertades de enseñanza, de imprenta, de reunión y asociación; se tomaron medidas tendentes al establecimiento de la libertad religiosa, se reconoció el sufragio universal masculino y se convocó elecciones a Cortes Constituyentes para enero de 1869.

El Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre daba cuenta de las primeras realizaciones políticas y anunciaba «profundas reformas económicas» que rompieran las trabas de la producción y facilitaran el crecimiento de la riqueza pública. Aunque sin concreciones, el programa económico era claramente liberal.

En cuanto a la forma política del nuevo régimen, el Gobierno apostó decididamente por la Monarquía, arguyendo el escaso éxito de la República en otros países europeos y, veladamente, la desconfianza que en Europa podría despertar la forma republicana. «Pero de cualquier modo, el Gobierno Provisional, si se equivocara en sus cálculos y la decisión del pueblo español no fuese propicia al planteamiento de la forma monárquica, respetaría el voto de la soberanía de la nación, debidamente consultada.»

Poco después, el Gobierno Provisional publicó un «programa de conciliación», cuyas bases incluían, junto a la soberanía nacional y sufragio universal, los derechos y libertades, la unidad de legislación y de fueros y la institución del Jurado. Pero, de nuevo, la cuestión principal era la de la forma política. El Gobierno da un paso más en favor de la Monarquía: «No vacilamos en decir... que la forma monárquica es la forma que imponen con irresistible fuerza la consolidación de la libertad y las exigencias de la revolución.»

Aquí empezó a romperse la coalición revolucionaria. un sector de los demócratas se separaron y se constituyeron en Partido Republicano, el cual, bajo la dirección de Pi i Margall, profesaba además el federalismo. Muchas juntas revolucionarias (que, a pesar de su disolución formal, continuaron funcionando en diversos lugares de la Península) eran republicanas y comenzaron a aplicar medidas que habían alimentado la insurrección civil y que incluso habían sido aludidas por Prim en alguna de sus proclamas más atrevidas: la abolición de las quintas y del impuesto de consumo. Las elecciones municipales dieron el triunfo a los republicanos en muchas capitales de provincia. Todo ello contribuyó a engrosar cierto republicanismo federal; como dice R. Carr, «este federalismo autóctono se alimentaba del descontento económico», e igualmente pretendió ganar adeptos con su antimilitarismo y su anticlericalismo.

El problema capital, de todos modos, lo constituía la insurrección cubana. Mal administrados los territorios de ultramar, en manos de capitanes generales con poder absoluto y con una economía basada en la mano de obra esclava, la situación de Cuba se complicó sobre-

manera con las continuas injerencias de Estados Unidos. Así las cosas, prim buscaba un acuerdo, incluso la autonomía de la isla o su venta a Estados Unidos. Pero se quedó sin apoyo en el intento. Cuba se convirtió, como ha dicho el autor mencionado, en el cáncer de la revolución de septiembre.

Las elecciones a Cortes Constituyentes, celebradas con sufragio universal masculino, dieron mayoría relativa a los progresistas, que, junto a los escaños de los unionistas, era mayoría absoluta. Pero la oposición era fuerte: los republicanos, que nuevamente triunfaron en capitales importantes, aunque no en Madrid, sumaban más de setenta escaños; los carlistas, dieciocho, y los isabelinos, catorce.

Tras las elecciones se forma nuevo Gobierno (ya no provisional), presidido asimismo por Serrano, y se nombra una Comisión Constitucional integrada paritariamente por progresistas, unionistas y demócratas.

El proceso de elaboración de la Constitución fue rápido, de sólo tres meses. El texto quedó ultimado a fines de mayo; aprobado el día 1 de junio por 214 votos a favor, 55 en contra y algunas abstenciones, y promulgado el día 6 siguiente por las propias Cortes Constituyentes en nombre de la nación española.

El texto es de extensión media y todavía sería objeto de una adición, la de la ley de 10 de junio de 1870, relativa a la elección del Rey, la cual quedó incorporada al texto constitucional por expresa disposición de este mismo.

Las influencias foráneas más notorias en la Constitución de 1869, según la doctrina, son las de las Constituciones de Estados Unidos y belga. En cuanto a la primera, es especialmente llamativa la adopción de la fórmula de la Enmienda IX para redactar el artículo 29, conforme al cual la enumeración de derechos que hace el título I no significa prohibición de cualquier otro». La segunda influyó principalmente en la regulación de la Monarquía parlamentaria; por ejemplo, en las limitaciones del poder del Rey y en la obligatoriedad de la sanción regia de las leyes, así como también en el procedimiento de reforma de la Constitución (Pérez Ledesma). Junto a ellas puede detectarse la influencia general de la Constitución española de 1812.

«Hija de mil padres, la Constitución de 1869 nace huérfana», escribe J. Oltra. Cada grupo político se oponía a unos preceptos diferentes a fuerza de ser un documento ecléctico, producto de tres partidos de ideología diversa.

2.2. Principios políticos

J. Tomás Villarroya habla de un radicalismo plural para caracterizar la revolución de 1868. Ese radicalismo, efectivamente, se manifestó en el cambio de dinastía, de régimen y, a la larga, de forma territorial del Estado y de su Jefatura. Ya es menos compatible la calificación de radicalismo liberal por su amplia reclamación de derechos y libertades, y de radicalismo democrático por la exigencia de sufragio universal. acaso fuera más acertado hablar simplemente de liberalismo y de democracia, pues no los hay realmente sin esos elementos.

A mi juicio, pueden fijarse tres principios políticos fundamentales de la Constitución de 1869: democracia, iusnaturalismo racionalista en materia de derechos y Monarquía parlamentaria. Veámoslos.

2.2.1. Democracia

El principio democrático se plasma en el reconocimiento de la soberanía nacional y en su correlato lógico, el sufragio universal masculino. Ambos fueron reiteradamente exigidos en proclamas y manifiestos, acordados en Ostende, recogidos en el programa del Gobierno Provisional y llevados a la práctica en las elecciones a Cortes Constituyentes.

Por lo que a la soberanía nacional se refiere, aparece aludida en el preámbulo como fundamento del poder constituyente de la nación y, en representación suya, de las Cortes. Y el artículo 32 inicia la parte orgánica de forma elocuente: «La soberanía reside esencialmente en la nación, de la cual emanan todos los poderes.»

El sufragio universal masculino fue establecido por el decreto de 9 de noviembre de 1868. Este decreto fijaba la mayoría de edad electoral en veinticinco años, organizaba circunscripciones plurinominales y optaba por el escrutinio de mayorías.

En los debates constituyentes, Cánovas combatió el sufragio universal. Para él no era un derecho natural, sino una *función*; función que, como tal, requiere capacidad, y para asegurar esa capacidad hay que establecer limitaciones. Incluso acusaba Cánovas a la mayoría de contradicción al excluir del derecho de sufragio a la mujer, al menor, al demente y al criminal y no hacerlo con el mendigo y con el ignorante.

Pero la Constitución no podía dejar de consignar dicho sufragio. El artículo 16 prohíbe que ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles sea privado del derecho de sufragio. Y como advierte F. Fernández Segado, el propio preámbulo se cuida de dejar sentado que las Cortes Constituyentes, que actúan en nombre de la nación española, han sido elegidas así.

2.2.2. *Iusnaturalismo racionalista*

Acaso el rasgo más sobresaliente de la Constitución sea su declaración de derechos, más larga, completa e intensa que las de textos españoles precedentes. Se trata de una regulación minuciosa que incluso, con el ya mencionado artículo 29, de genuino estilo condorcetiano, queda abierta a cualquier otro derecho no comprendido expresamente en su enumeración.

En el debate constituyente se puso de relieve la oposición de dos posturas.

- a) Una, la de Cánovas, que aglutinó en su favor a los moderados y a algunos unionistas, era la clásica posición doctrinaria: los derechos individuales deben figurar con límites precisos y ser regulados por leyes técnicas; de lo contrario, generan indisciplina, desorden social y, consiguientemente, su propia violación.
- b) Frente a la anterior posición, acabaría triunfando la que, a fuer de liberal, profesaba un acusado iusnaturalismo racionalista, conforme al cual los derechos individuales son naturales, como lo son la respiración y la circulación de la sangre; son inalienables y anteriores a toda legislación; son *ilegislables*. Esta expresión, utilizada en el debate y suscrita por la mayoría, no quiere significar un necesario silencio del legislador; en ese caso, el propio constituyente debería haberse abstenido de toda regulación y limitarse a una declaración general y abierta de todos los derechos. *Ilegislable* venía a querer decir no susceptible de restricciones por la ley ni de medidas preventivas que dificultaran su ejercicio; los abusos a que pudieran dar lugar sólo deberían sancionarse *a posteriori* por los tribunales.

A esta concepción responde el artículo 22: «No se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva

que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título.» Por eso los límites de los derechos los puso, en su caso, la propia Constitución, para evitar su posterior desnaturalización legal, como otras veces había sucedido.

No obstante, el artículo 31 prevé la suspensión temporal de las garantías concernientes a ciertos derechos: la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio y las libertades de residencia, de expresión, de reunión y de asociación. Habría de hacerse siempre mediante ley, cuando así lo exigiera la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias, y con los límites que el mismo precepto establece.

De los derechos civiles deben destacarse las garantías que los revisiten: junto a la garantía judicial general y a la especial del *habeas corpus* se recogen también los principios de legalidad penal y procesal.

El derecho de propiedad aparece igualmente rodeado de garantías: nadie puede ser privado de él ni turbado en él sino en virtud de sentencia judicial; la expropiación forzosa requiere la intervención judicial, la del interesado y una indemnización previa; los impuestos han de ser aprobados en Cortes o en corporaciones legalmente autorizadas y su cobranza debe hacerse igualmente en la forma prevista por la ley.

Como corresponde a un texto inequívocamente liberal, la Constitución reconoce la libertad de establecimiento y de ejercicio de industria de los extranjeros en territorio español.

En punto a las libertades públicas, el texto de 1869 formaliza por primera vez las de reunión y asociación, si exceptuamos el adelanto que ofreció de ellas el Gobierno Provisional. Por su parte, la libertad de expresión está reconocida en sus términos más amplios.

Mención aparte merece la libertad de cultos. Fue en el ámbito religioso, dice R. Carr, donde la revolución tuvo sus más profundas consecuencias. En los primeros días, las juntas revolucionarias «renovaron las tradiciones anticlericales de la izquierda española», con demoliciones de conventos incluidas, y el Gobierno extinguió todos los monasterios y casas de religiosos posteriores a 1837, además de que ilegalizó la Compañía de Jesús.

Ya la nonata Constitución de 1856 había reconocido la libertad de cultos. En las proclamas revolucionarias se exigía también esta libertad. El Gobierno Provisional la incluyó en su programa y la Constitución tenía que recogerla. los debates constituyentes, tan bre-

ves en su conjunto, se dilataron ampliamente en este perenne problema de la política española.

La Iglesia española se negaba a aceptar nada que no fuera el mantenimiento del Concordato de 1851: unidad religiosa, confesionalidad del Estado, amplias atribuciones jurisdiccionales de la iglesia, etc. Pero la mayoría parlamentaria tenía que reconocer la libertad de cultos y reducir el poder eclesiástico. Como dice S. Petschen, en aquella discusión se enfrentaron el pensamiento liberal, católico o no, que defendía la libertad religiosa con argumentos religiosos, y el pensamiento tradicional, que defendía la unidad religiosa con argumentos políticos.

Finalmente se llegó al texto del artículo 21, con el que se intentaba contentar a todos. Comienza declarando obligación de la nación el mantenimiento del culto y de los ministros de la religión católica, precepto en el que quiebra notoriamente el racionalismo inspirador del título I de la Constitución; continúa garantizando a los extranjeros el ejercicio público y privado de cualquier otro culto, y termina con un singular ejercicio de inútil dialéctica transaccional: «Si algunos españoles profesaran otra religión que la católica, es aplicable a los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior.»

Aprobado el mencionado artículo, los carlistas se ausentaron de las Cortes Constituyentes.

Un posterior precepto constitucional, tras otra fuerte discusión, reforzó la libertad religiosa: el acceso a los cargos públicos y la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos son independientes de la religión que profesen los españoles.

2.2.3. *Monarquía parlamentaria*

Hecha la opción constitucional por la monarquía desde que el Gobierno Provisional apostó por ella y las elecciones arrojaron un triunfo centrista, el problema consistía en la cualificación de esa Monarquía. De manera que en todo el largo debate sobre el artículo 33 («la forma de gobierno de la nación española es la Monarquía») era el tipo de Monarquía lo que realmente se discutía.

Por exigencias del proceso revolucionario tenía que ser una Monarquía democrática, lo que, en un Estado representativo, vale

como decir una Monarquía parlamentaria. la Corona quedó regulada como un poder constituido más.

A su vez, el liberalismo que informaba al régimen debía plasmarse en una división de poderes. En efecto, los artículos 34 a 36 atribuyeron, respectivamente, los tres clásicos poderes a las Cortes, al Rey (que ejerce el Poder Ejecutivo por medio de sus ministros) y a los tribunales. Pero no se establece una rígida separación, sino un sistema de interrelaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo conforme a un atenuado parlamentarismo.

Es un sistema parlamentario porque el Gobierno está sometido al control de las Cortes y necesita la confianza de éstas para mantenerse, a lo que aquél puede responder con el decreto regio de disolución. Es atenuado porque también necesita el Gobierno de la confianza regia: «El Rey nombra y separa *libremente* a sus ministros», dice el artículo 68. Y los Gobiernos de Amadeo I prefirieron negociar con el rey la disolución de las Cortes antes que ajustarse a un más estricto parlamentarismo, lo mismo que había sucedido en el régimen anterior.

2.3. Órganos constitucionales

2.3.1. Las Cortes

Las Cortes quedaban potenciadas en comparación con Constituciones anteriores.

Se planteó de nuevo el problema del mono o bicameralismo. Lo primero parecía más acorde con el espíritu revolucionario que dio origen al régimen e incluso con la misma estructura monocameral de las Cortes Constituyentes. pero se adoptó el bicameralismo, según se dijo, entre otras razones, por la conveniencia de representar también los intereses locales en el Senado.

Ambos cuerpos colegisladores eran iguales en funciones, excepto en la aprobación de los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar, en todo lo cual prevalecía la decisión del Congreso.

El Senado era elegido por sufragio universal masculino indirecto. Buscaba una cierta representación de los intereses locales sobre la

base de unos colegios electorales provinciales formados por la diputación provincial y compromisarios elegidos en los distritos municipales. Cada colegio provincial elegía cuatro senadores. De otro lado, el derecho de sufragio pasivo para esta Cámara quedaba restringido a los españoles que pertenecieran a alguna de las categorías que establecían los artículos 62 y 63, lo cual hacía del senado, como ha indicado Sánchez Agesta, el último reducto del doctrinarismo.

El Senado había de renovarse por cuartas partes cada vez que lo hiciera el Congreso. Así, pues, la disolución del Congreso, aunque nada se especificara en el decreto, comportaba la renovación parcial del Senado, sin que se diera la relación recíproca. Pero la renovación del senado podía ser total en caso de que fuera disuelto por el Rey.

El Congreso era igualmente elegido por sufragio universal masculino, pero la Constitución remite el procedimiento a la Ley Electoral. Esta fue promulgada en 1870 y optó por distritos uninominales. El derecho de sufragio pasivo era coextensivo del activo, esto es, eran elegibles todos los electores.

El Congreso se renovaba totalmente cada tres años, o antes en caso de disolución, como fue lo usual.

Senadores y diputados representaban a la nación en su conjunto, no a sus electores concretos, y el modelo de mandato era el representativo.

La organización y el funcionamiento de las Cámaras eran totalmente autónomos, salvo las clásicas facultades regias de disolución y de suspensión de las sesiones. Pero la Constitución, celosa de la autonomía parlamentaria, limitó el ejercicio de la facultad de suspensión a una sola vez por legislatura (entiéndase por año) y siempre que las Cortes cumplieran un período mínimo anual de reuniones, que se fijó en cuatro meses.

Los períodos de sesiones de las Cámaras eran simultáneos. Las reuniones, que eran públicas, no podían ser conjuntas ni en presencia del Rey.

Las funciones de las Cortes eran, entre otras menores, la legislativa y la de control del Gobierno.

La legislativa le correspondía en exclusiva en la fase correspondiente a la deliberación y aprobación de los proyectos. La iniciativa era compartida con el Rey (léase el Gobierno) y correspondía también al Rey la sanción y la promulgación. De todos modos, el

carácter parlamentario del sistema se manifiesta en la inexistencia de veto regio, con lo que la sanción y la promulgación eran actos debidos, no facultades del Rey.

Los proyectos de ley habían de ser aprobados por ambas Cámaras en iguales términos. En caso de discrepancia, la ley de Relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, de 1837, disponía la creación de una comisión mixta paritaria cuyo dictamen, nuevamente, había de ser aprobado por las dos Cámaras. Se exceptuaban, como dijimos, los proyectos sobre contribuciones, crédito público y fuerza armada.

Correspondía a las Cortes la aprobación del presupuesto y de sus balances anuales. pero como el presupuesto se aprobaba por ley, se trataba en realidad de una faceta, acaso la más importante, de la potestad legislativa. Y la aprobación de los balances no era sino una modalidad de control.

La función de control se cifraba en el derecho de interpelación, que tenía todo individuo parlamentario, y en el de censura, que correspondía a las Cámaras. (Más adelante volveremos sobre esto.)

2.3.2. *El Rey y el Gobierno*

Como decía Montero Ríos, se quería una Monarquía «impregnada del espíritu de los tiempos»; esto es, una Monarquía compatible con el principio de soberanía nacional. Una monarquía democrática, legitimada no por el Derecho divino, sino por la soberanía nacional, y redactada sobriamente con inspiración gaditana, hacía del Rey un poder constituido, no constituyente.

El Rey es el titular del Poder Ejecutivo, pero, por su inviolabilidad e irresponsabilidad, es el Gobierno quien lo ejerce a través de la técnica del refrendo.

La Constitución habla en este caso, y en general, de los ministros, no del Gobierno, al que sólo menciona, como órgano colegiado, incidentalmente. Lo cierto es, sin embargo, que, como dice J. Tomás Villarroya, la doctrina y la práctica entendieron en todo momento que el sistema requería la existencia de un Gobierno y que los poderes del Rey debían ser ejercidos por aquél. Pero ahora esa práctica política tenía un expreso apoyo constitucional

Y se la confiaba a una dinastía nueva, aún sin determinar; confianza ciega, como dice J. Tomás Villarroya, que resultó felizmente cumplida porque don Amadeo de Saboya fue un Rey netamente constitucional. El fracaso no se produjo por el Rey, sino, acaso, por todo lo demás.

Le correspondía al Rey la convocatoria y suspensión de las Cortes, con las limitaciones antes mencionadas; la disolución de una o de las dos Cámaras; la sanción y promulgación de las leyes, como actos debidos; la potestad reglamentaria y todas las facultades concernientes al Poder Ejecutivo, así como el derecho de gracia y la concesión de honores y distinciones, atribuciones clásicas de un Jefe de Estado.

Le correspondía también el nombramiento y separación *libres* de los ministros. Ahora bien: esta libertad o discrecionalidad quedaba reducida por la necesidad de que éstos contaran con la confianza de las Cortes. En la práctica, era el Presidente del Gobierno, magistratura existente de hecho aunque silenciada por la Constitución, el que proponía la formación del mismo. A la postre, la función regia consistía en el clásico «reinar sin gobernar», esto es, ejercer un poder moderador y neutral.

De otro lado, la Constitución prohibía asistir a las sesiones de las Cortes a los ministros que no pertenecieran a alguna de las Cámaras, lo que se interpretaba como una invitación al Presidente del Gobierno a que formara su equipo con ministros parlamentarios.

El Gobierno era políticamente controlado por las Cortes mediante interpelaciones de los diputados y senadores, pudiendo ser objeto de una moción de censura. Nada más dice la Constitución, que, con su sola mención, ya se adelantaba a las europeas en este punto. La interpretación pacífica del precepto era la de que podían presentar la moción los individuos parlamentarios y que su aprobación determinaba la dimisión del ministro o ministros censurados, y, en caso de afectarle a todo el Gobierno o a su Presidente, la dimisión de todo él, o bien la proposición al Rey de disolución de las Cortes para que el electorado dirimiera el conflicto.

Los miembros del Gobierno eran, además, penalmente responsables, también ante las Cortes, de los delitos que cometieran en el ejercicio de sus funciones. Llegada la ocasión, acusaba el Congreso y juzgaba el Senado.

2.3.3. El Poder Judicial

La Constitución atribuyó el Poder Judicial, denominándolo así, a los tribunales exclusivamente y reforzó su independencia potenciando el ingreso por oposición en la carrera judicial y modificando el sistema de nombramientos.

Como reverso de esa independencia, estableció la *responsabilidad* de los jueces por infracción de la ley y una acción pública contra ellos por los delitos que cometieran en el ejercicio de su cargo. Como desarrollo de este título constitucional, se aprobó en 1870 la Ley Orgánica del Poder Judicial, inicialmente prevista como provisional y que ha estado vigente más de un siglo.

Prevé la Constitución el juicio por jurados para todos los delitos políticos y para los delitos comunes que determine la ley, previsión que se cumplió inmediatamente después de promulgada la Constitución.

También propugnó ésta la unidad de fueros y de códigos. La unidad de fueros o jurisdiccional había sido ya adoptada por el Gobierno Provisional a fines de 1868, con las únicas excepciones de las jurisdicciones militar y eclesiástica. La unidad de códigos, acometida desde la década ominosa, estaba inconclusa. Las Cortes Constituyentes sólo aprobaron un nuevo Código Penal.

3. CRISIS DE LA MONARQUÍA DEMOCRÁTICA Y PROCLAMACIÓN DE LA PRIMERA REPÚBLICA

En tanto se encontraba Rey, las Cortes designaron Regente al general Serrano. Fue en noviembre de 1870 cuando don Amadeo de saboya dio su conformidad, y las Cortes, en sesión extraordinaria, acordaron su elección como Rey con menos votos favorables de los que la ocasión hacía deseable, preludio de las dificultades que don Amadeo iba a encontrar en el funcionamiento del sistema político. Mientras vivió Prim, la coalición se mostró unida y el sistema político funcionó pero, cuando faltaron esos dos elementos, la monarquía quedó sin sostén político por más que los Gobiernos ganaran sistemáticamente las elecciones por el tradicional procedimiento de la corrupción.

La doble guerra —carlista y cubana— que desangraba al país, la fuerte oposición de los republicanos y la incipiente pero eficaz de los alfonsinos, la falta de consenso de los partidos que apoyaban el régimen, el desconocimiento que el Rey tenía del país y de la clase política, la inestabilidad gubernamental y la defectuosa aplicación de la Constitución son algunos de los indicadores de la crisis que aquejaba congénitamente a la Monarquía democrática.

El 11 de febrero de 1873 entregó el Rey a Ruiz Zorrilla, Presidente del Gobierno, un mensaje al Congreso de los Diputados en el que renunciaba a la Corona por sí y por sus hijos y sucesores. Con un ambiente callejero decididamente republicano, el Presidente del Congreso convocó a las dos Cámaras para acordar lo pertinente, que no iba a ser otra cosa que la aceptación de la abdicación y posterior proclamación de la República.

Un análisis jurídico de dichas actuaciones, sin someter a juicio la nobleza de los comportamientos en tan delicada situación, nos lleva a lo siguiente:

- El artículo 47 de la Constitución prohibía la deliberación conjunta de las Cámaras.
- El artículo 74.4 sometía a autorización legal la abdicación regia, en tanto que lo que se hizo fue tan sólo un intercambio de mensajes.
- La posterior proclamación de la República significaba la derogación del artículo 33 de la Constitución, que establecía la forma monárquica, sin sujeción al procedimiento regular de reforma constitucional.
- Igualmente afectados se veían muchos otros preceptos del texto constitucional concordantes con el artículo 33; tales eran los relativos al nombramiento del Gobierno, a la disolución de las Cortes, a la suspensión de sus sesiones, etc.

Cuando tales reparos fueron suscitados en la Asamblea, Castelar los atajó arguyendo que la necesidad de una ley estaba referida a la abdicación personal del monarca, pero no regía la renuncia extensiva a toda la dinastía; argumento escasamente convincente por cuanto no cabe entender conforme con el espíritu constitucional una reducción de las garantías ante una elevación de la gravedad de la abdicación.

Respecto de la reunión conjunta de las Cámaras, replicó el mismo Castelar que venía exigida por lo extraordinario de las cir-

cunstancias, las cuales requerían prescindir de las fórmulas legales en aquello que no estuviera previsto por la Constitución; respuesta igualmente imprecisa desde el punto de vista jurídico.

El caso es, sin embargo, que la adopción de la forma republicana se había manifestado como la única solución política dado el agotamiento de toda posibilidad monárquica; excluidas las Casas de Borbón y de Saboya, no era cuestión de iniciar una nueva búsqueda de Rey por Europa. Castelar lo explicaba de una manera aparentemente sencilla: «Nadie trae la República; la traen todas las circunstancias; la trae una conjuración de la sociedad, de la naturaleza y de la historia.»

Como concluye De la Fuente Monge, se evidenció empíricamente que el pueblo español podía vivir sin Rey y que la República también era posible. Y la comparación entre una monarquía con Rey extranjero y una República española le fue favorable a ésta.

Ciertamente era, como dice J. A. Lacomba, la primera vez que se producía «un cambio de régimen sin violencia, sin un solo disparo, sin la espada de un militar». Consistió simplemente en la aprobación de la proposición que presentaron varios diputados y que rezaba así: «La Asamblea Nacional resume todos los poderes y declara como forma de gobierno de la nación la República, dejando a las Cortes Constituyentes la organización de esta forma de gobierno.» Fue aprobada por 258 votos contra 32. pero esta casi unanimidad en la votación distaba mucho de reflejar las verdaderas posiciones políticas de los partidos presentes en la Asamblea.

La República, se ha dicho con razón, no fue traída por unas Cortes republicanas, sino monárquicas; en ellas, los republicanos auténticos eran una mera fracción del Partido Demócrata. El mismo partido radical, sin cuyos votos nunca hubiera podido aprobarse la proposición, era realmente monárquico; pero, dadas las circunstancias, se limitó a no oponerse a la solución republicana. Era de una ambigüedad esclarecedora la explicación de Ruiz Zorrilla a la Asamblea: «yo creo, señores senadores y diputados, que no puedo, que no debo, que no quiero ser republicano, y que tampoco soy monárquico, y ésta es mi desgracia, porque yo tengo que decir aquí... que todas mis simpatías, que todos mis sentimientos son para los que están al lado de la libertad...»

En marzo se convocaron las elecciones a Cortes Constituyentes. Las dos notas reseñables de la convocatoria eran el unicameralismo de

dichas Cortes y la fijación de la mayoría de edad electoral en veintiún años.

Pocos partidos se dieron cita en las elecciones. Los carlistas seguían en la lucha armada. Los monárquicos de otras tendencias optaron por el retraimiento, lo mismo que hicieron los radicales. No es de extrañar, por tanto, que la mayoría republicana fuera abrumadora, siendo la fracción de Pi y Margall la que, con mucho, obtuvo más escaños. pero no podemos desconocer, junto al retraimiento de los partidos, el dato de la gran abstención electoral, que llegó al 60 por 100 y que, como ha escrito Artola, en algunos puntos hizo caer la cifra de votantes, con sufragio universal masculino, a niveles próximos a los que, con sufragio censitario, se dieron en épocas del moderantismo.

4. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN FEDERAL

Formadas las Cortes Constituyentes, Figueras, Presidente del Gobierno, no se presentó ante ellas y tomó la determinación, poco airosa para la República, de marcharse a Francia. lo sustituyó Pi i Margall.

Durante el Gobierno de Pi, breve e ineficaz, se agravó la situación. Era partidario de la conciliación y de la vía legal cuando muchos esperaban de él que llevara sus doctrinas federales a las últimas consecuencias. A falta de ello, los «federales intransigentes» se precipitaron a la revolución cantonal.

En estas circunstancias, con tres frentes que atender —el carlista, el cantonal y el cubano—, era lógico que las Cortes no discutieran el proyecto constitucional. Sólo tres días de debate se celebraron. Aunque se presentó una proposición en las Cortes que hacía obligatorio el debate constituyente, fue finalmente retirada y olvidado el proyecto de Constitución.

El proyecto tan brevemente discutido —hubo otro, presentado por la fracción «intransigente», que no fue objeto de debate alguno— estaba compuesto por 117 artículos, distribuidos en 17 títulos, precedidos por uno a modo de título preliminar no articulado sobre los derechos naturales y por un preámbulo. Se asemejaba en buena parte al texto de 1869 y se inspiraba, por lo que a la organización

territorial y a la división de poderes se refiere, en la Constitución de Estados Unidos. Sus dos mentores principales fueron Pi i Margall y Castelar.

4.1. Principios políticos

La Comisión Constitucional que lo elaboró afirmaba en su dictamen que el proyecto pretendía satisfacer tres exigencias:

- 1.^a La conservación de la libertad y de la democracia conquistadas por la revolución.
- 2.^a El establecimiento de una sólida federación, con raíces en la historia, sin perjuicio de la unidad nacional.
- 3.^a Una clara división de poderes.

Estas exigencias se plasmaron en unos principios políticos explícitos en el texto del proyecto y en unas instituciones de las que pueden inferirse otros principios implícitos. Veámoslos con algún detenimiento.

4.1.1. *Forma política republicana federal*

Había dos tendencias: la de los federales «intransigentes», que demandaban el federalismo de abajo-arriba, comenzando por los municipios hasta llegar a un pacto nacional, y la de los «benévolo» o moderados, que, siguiendo a Pi i Margall, pretendían construirlo de arriba-abajo, partiendo de la unidad española ya existente. El proyecto, que se corresponde realmente con el segundo criterio mencionado, proponía como Estados de la República los antiguos reinos españoles, los cuales, a su vez, podrían ulteriormente hacer la división territorial interna que tuvieran por conveniente.

Habla el proyecto de nación española compuesta de Estados, lo cual, como ha dicho G. Trujillo, es técnicamente incorrecto; acaso debiera decir que la nación española estaba compuesta de regiones organizadas en Estados. Dichos Estados habrían de ser, como hemos mencionado, los antiguos reinos más Cuba y Puerto Rico, pero con la curiosa omisión de León.

A los Estados se les reconocía sólo poder constituyente subordinado, por cuanto debían someter sus constituciones a la san-

ción de las Cortes federales. Más que Estados eran, pues, regiones autónomas.

De otro lado, estos Estados o regiones autónomas debían dotarse de asambleas y gobiernos electivos sobre la base de sufragio universal masculino.

La distribución de competencias se hacía atribuyendo unas materias a la Federación y entendiendo las demás como propias de los Estados miembros. no obstante, se establecía como límites de los poderes estatales los derechos individuales, la forma democrática republicana, la unidad e integridad nacionales y la Constitución federal.

Dentro de cada Estado, los municipios estaban dotados de autonomía, lo cual era también un límite a la autonomía de organización territorial interna de aquéllos. Los alcaldes, los Ayuntamientos y los jueces municipales (esto es, los tres poderes) debían ser elegidos por sufragio universal.

En fin, las Cortes federales, reflejando esta estructura territorial, habrían de ser bicamerales, con un Senado representativo de los Estados miembros conforme a un criterio de identidad representativa: cuatro senadores por Estado.

En conclusión, el proyecto constitucional no era marcadamente federal, sino que adoptaba en ocasiones criterios que el Derecho y la doctrina posteriores han calificado como de autonomía regional.

4.1.2. *Democracia representativa*

El principio democrático estaba reflejado en la soberanía nacional y en el sufragio universal masculino.

La soberanía nacional, o popular, quedaba plasmada tanto en el preámbulo como en el texto articulado. Según el primero, era la nación española, reunida en Cortes Constituyentes, la que decretaba y sancionaba la Constitución. Por su parte, el artículo 42 disponía de forma elocuente: «la soberanía reside en todos los ciudadanos y se ejerce en representación suya por los organismos políticos de la República constituida por medio de sufragio universal», precepto en el que la soberanía popular o nacional aparece vinculada expresamente a dicho sufragio y a la configuración de la República como una democracia representativa, sin mezcla alguna de democracia directa.

4.1.3. *Liberalismo radical*

El liberalismo del proyecto se cifraba en su declaración de derechos y en la división de poderes que establecía.

En materia de derechos y libertades, el proyecto acentuó el iusnaturalismo racionalista del texto de 1869. El título preliminar proclamaba una serie de derechos como naturales, anteriores y superiores a toda legislación positiva, la cual no podía cohibirlos ni mermarlos. Entre ellos encontramos, junto al derecho a la vida, a la seguridad y a la dignidad, la libertad de expresión, los derechos de reunión y asociación, el derecho de propiedad, las libertades de trabajo, industria y comercio interior y la igualdad ante la ley, así como las garantías procesales.

Este apretado elenco tiene interés por su modernidad, pero acaso sea superior el que despiertan el apartado que da entrada a la carta de derechos y el que cierra el artículo. Dice así el primero:

«Toda persona encuentra asegurados dentro del República, sin que ningún poder tenga facultades para obstaculizarlos, ni ninguna ley autoridad para mermarlos, todos los derechos naturales».

Y el apartado final:

«Estos derechos son anteriores y superiores a toda legislación positiva».

De otro lado, el título II regulaba, ya por extenso, estos y otros derechos. En dicha regulación podemos apreciar una gran similitud con el texto constitucional anterior. Se pretendía con ello, según el dictamen de la Comisión, evidenciar que la República enlazaba con todo el movimiento liberal de la época. Pero añadía con orgullo que el título II era todavía más avanzado, como se reflejaba, según veremos después, en la libertad de cultos. Quedaban, además, abolidos los títulos de nobleza.

La división de poderes era bastante rígida, similar a la de la Constitución de Estados Unidos. De tal manera, que no estaba contemplada la disolución de las Cámaras ni la moción de censura y se incompatibilizaba el cargo de ministro con los de diputado y senador.

Pero como la separación rígida podría bloquear el funcionamiento de la Federación, se configuraba la Jefatura del Estado como un *poder de relación* que mediara entre los otros poderes y moderara «la complicada máquina de la Constitución federal».

4.1.4. Laicismo

En punto a la cuestión religiosa, el proyecto iba más allá de la Constitución de 1869, con el juicio adverso de la Santa Sede. La propia Comisión lo dijo: «La libertad de cultos, allí tímida y aun vergonzantemente apuntada, es aquí un principio claro y concreto. La Iglesia queda... definitivamente separada del Estado.»

Efectivamente, el texto articulado establecía ambos principios — libertad de culto y separación entre Iglesia y Estado—, añadiendo la prohibición de que la Federación, los Estados regionales o los municipios subvencionaran ningún culto, ni directa ni indirectamente. Por último, se prescribía la exclusiva autoridad civil en el registro de nacimientos, matrimonios y fallecimientos.

4.2. Órganos constitucionales federales

4.2.1. Las Cortes

A las Cortes les correspondía, en exclusiva, el Poder Legislativo.

Ya hemos anticipado que las proyectadas eran bicamerales, con un senado representativo de los Estados regionales. Era, en realidad, un bicameralismo imperfecto por cuanto el Senado tenía facultades inferiores al Congreso. El Congreso habría de ser elegido por sufragio universal directo; el Senado, por las asambleas de los Estados regionales, a razón de cuatro senadores cada una. El mandato de ambas Cámaras era el muy breve de dos años.

La organización y el funcionamiento de las Cámaras eran marcadamente autónomos respecto del Poder Ejecutivo, como correspondía al rígido principio adoptado de división de poderes.

4.2.2. El Consejo de Ministros

El Poder Ejecutivo debía ser ejercido por los ministros, los cuales, junto a su presidente, componían el Consejo de Ministros o Gobierno.

El Presidente del Gobierno dirigía a éste y, a su vez, era libremente designado por el de la República. Únicamente de la confianza de este último dependía el Gobierno, no de la parlamentaria.

4.2.3. La Jefatura del Estado

La Jefatura del Estado correspondía al Presidente de la República, elegido por sufragio universal indirecto similar al de las elecciones presidenciales norteamericanas. Tenía un mandato de cuatro años y no se admitía la reelección inmediata de la misma persona.

Como ya hemos dicho, el Presidente ejercía un denominado *poder de relación*, que suavizaba la rigidez de la división de poderes. En su virtud, y junto a facultades habituales de un Jefe de Estado, le correspondía:

- El nombramiento y separación libres del Presidente del Gobierno.
- La iniciativa legislativa.
- El hacer observaciones al Congreso cuando disintieran las Cámaras en un proyecto de ley.
- La convocatoria extraordinaria de las Cortes.
- Dirigir mensajes a los poderes públicos.

Se trataba, por consiguiente, de facultades propias de un poder moderador.

Con todo ello, el sistema de Gobierno se separaba de los modelos clásicos. Si la separación estricta entre Jefatura del Estado y Gobierno lo diferenciaba del sistema presidencialista, la irresponsabilidad del Gobierno ante las Cortes lo distanciaba totalmente del sistema parlamentario.

4.2.4. El Poder Judicial

Merece destacarse, en cuanto al poder Judicial, la composición del Tribunal Supremo, integrado por tres magistrados por cada Estado, y su facultad de suspender los efectos de una ley que juzgase inconstitucional, facultad novedosa en nuestro constitucionalismo y en el europeo.

Igualmente le correspondía el conocimiento de los conflictos entre los poderes públicos de un Estado y el de los surgidos entre varios Estados.

5. CRISIS DE LA PRIMERA REPÚBLICA

El legalismo y la falta de decisión de Pi i Margall facilitaron el enfrentamiento de los federales extremistas al proyecto constitucional, su retirada de las Cortes Constituyentes y la insurrección cantonal, que tuvo lugar preferentemente en Andalucía y Levante. Las Cortes, hasta la suspensión de sus funciones, el día 20 de septiembre, arruinado ya el proyecto de Constitución, se ciñeron casi exclusivamente a las cuestiones de la guerra y de la mencionada insurrección.

El caso es que los cantonalistas esperaban alzarse con el poder en Madrid y sólo suscitaron una fuerte reacción conservadora bajo las presidencias de Salmerón y Castelar. El primero recurrió al Ejército, a un Ejército hasta entonces retraído e indisciplinado por el antagonismo que le mostraron los federales desde antes de la proclamación de la República. Los generales Pavía, Martínez Campos y López Domínguez reprimieron duramente el cantonalismo. Únicamente resistieron, primero, Málaga y Cartagena, y finalmente sólo ésta, que fue ocupada después del golpe de Estado de Pavía.

El último Gobierno de esta primera fase republicana, el de Castelar, aún se inclinó más a la derecha. Las sesiones de Cortes quedaron suspendidas entre el 20 de septiembre de 1873 y el 2 de enero de 1874. En esos cuatro meses, Castelar reconstruyó el Ejército, suspendió las garantías constitucionales, cerró periódicos extremistas y propició la formación de un Partido Republicano Unitario, integrado por anteriores miembros del Partido Radical y de los federales moderados.

Declinó Castelar el ofrecimiento del Ejército de dar un golpe de Estado, pero éste habría de tener lugar al tiempo de la reanudación de las Cortes. En la sesión inicial, el día 2 de enero de 1874, Castelar fue objeto de una dura crítica por su gobierno dictatorial. El Presidente se reafirmó en que su política (atención preferente a la guerra y liquidación de la experiencia federal) era la única posible. Castelar fue derrotado en el Congreso. El General Pavía, a la sazón Capitán General de Madrid, decidido a impedir un nuevo brote federal, sacó las tropas de sus cuarteles, rodeó el Congreso, le dio un *ultimátum* y entró en él disolviéndolo.

Pavía convocó a unos cuantos jefes políticos (no asistieron ni Castelar ni Cánovas) y entregó el Gobierno a serrano. Este, una vez más

al frente de la república, declaró disueltas las Cortes Constituyentes, dando así cierta apariencia de formalidad jurídica al acto de fuerza de pavía; disolvió los ayuntamientos y Diputaciones republicanas; deportó a destacados cantonalistas y federales; restableció las quintas y el impuesto de consumos; limitó el ejercicio de la libertad de asociación y disolvió la Internacional.

De otro lado, aunque declaró la vigencia formal de la Constitución de 1869, la suspendió durante el tiempo necesario para la pacificación del país, pero era un régimen que sólo podía servir de puente para una solución constitucional. tal sería la restauración, que desde hacía algún tiempo era preparada por Cánovas y que tendría lugar a fines de ese mismo año 1874.

6. SIGNIFICADO DEL SEXENIO REVOLUCIONARIO

6.1. Las causas de la revolución de 1868

Hasta aquí, sumariamente descritos, los acontecimientos y los documentos constitucionales, pero a la hora de encontrarles una explicación teórica, la doctrina diverge.

Para un sector de ella, fueron los factores políticos los determinantes de la revolución de 1868: la marginación del Partido Progresista, la discordia entre los moderados y los unionistas por el problema del reconocimiento de la Monarquía italiana, la poco ejemplar conducta de la Reina... Y con la revolución, entonces, se pretendía únicamente erradicar esos vicios.

Para otro sector doctrinal, son factores económicos los que llevaron a la revolución, con la crisis de 1866 como situación explosiva en la que emergieron todas las tensiones socioeconómicas internas, poniéndose de manifiesto las contradicciones de la sociedad española:

- 1) la existente entre la oligarquía terrateniente, financiera y colonial y el resto del país, cuya inmensa mayoría se ocupaba en la agricultura;
- 2) la más concreta que se daba entre aquella clase dominante y la burguesía industrial y comercial, a pesar de la debilidad que todavía aquejaba a ésta;

- 3) la que ya existía en Cataluña y apuntaba en el país Vasco y Asturias entre la burguesía y la clase obrera.

Así, pues, desde esta perspectiva, la revolución de 1868 aparece como la de la burguesía comercial e industrial por imponer un orden político y económico nuevo.

En fin, un tercer sector doctrinal, a mi juicio más ponderado, media entre las dos posiciones anteriores y, aun admitiendo la incidencia de la crisis económica de 1866, entiende como un esquematismo tosco el presentar ambos fenómenos en una relación directa de causa a efecto (Tuñón), si bien sería igualmente desproporcionado no ver en la crisis económica ninguna relación con los fenómenos políticos de aquellos años. Antes bien, la crisis económica incidió en el ambiente de crisis política que se respiraba por lo menos desde 1864, sacando a la luz el raquitismo de las estructuras económicas nacionales y la incapacidad del régimen isabelino para promover y garantizar otros intereses que no fueran los de la oligarquía tradicional.

En realidad, la misma composición de las fuerzas insurrectas, en las que no participaba el movimiento obrero, aunque sí se hablara mucho de la emancipación de las clases proletarias, abona la idea de que se trataba, en su inicio, sólo de un movimiento político-militar que no pretendía una revolución social de gran calado. Así al menos era para los unionistas, para Prim y para muchos progresistas, salvo que creyeran sinceramente que con sólo abolir las quintas y el impuesto de consumos se produciría dicha emancipación de la clase obrera.

La heterogeneidad ideológica de los revolucionarios de septiembre, si bien sirvió para sumar fuerzas a la hora de destruir «los obstáculos tradicionales» (léase la dinastía borbónica), las neutralizaba a la hora de las reformas sociales y económicas:

- 1) Los *progresistas*, que tenían vinculaciones con la burguesía industrial catalana y aportaban el apoyo de ésta y de un sector del Ejército, pretendían un Estado laico y liberal, tanto en el sentido político como en el económico, pero desconfiaban de las veleidades socialistas de un sector del Partido Demócrata.
- 2) Los *unionistas* aún eran menos avanzados en sus planteamientos, pues representaban sectores sociales bien instalados

en el régimen isabelino durante tres décadas, al que sirvieron hasta la víspera de la revolución; aportaban el apoyo de otro sector del Ejército, más moderado que el que seguía a Prim.

- 3) Sólo los *demócratas* representaban, en cierto modo, la pequeña burguesía y conectaban con otros sectores populares; pero su republicanismo y su radicalismo social los hacía incómodos a los otros dos partidos y al Ejército; por eso prescindieron a última hora de ellos en la insurrección y en la formación del Gobierno Provisional.

A la postre, hay que admitir que las intenciones de Prim datan, al menos, de enero de 1866, antes, por consiguiente, de que pudieran hacerse sentir los efectos de la crisis económica de ese mismo año. Y el levantamiento finalmente triunfante en septiembre de 1868 no era, en un principio, muy diferente de un simple pronunciamiento, con la única novedad de que no apelaba a la Corona, sino que se hacía contra ella con un llamamiento a la soberanía nacional. Adonde apuntaba, finalmente, dicho pronunciamiento era a una poca concreta revolución burguesa controlada, con un orden político plenamente liberal, no doctrinario.

No obstante, los acontecimientos subsiguientes desbordaron los objetivos del alzamiento militar. Pero esto sucedió ya como un efecto no controlado de la insurrección. Más aún: sucedió a pesar del intento de los sucesivos Gobiernos de sujetar y conducir la revolución a objetivos política y económicamente liberales. Fue precisamente este desbordamiento lo que motivó, durante la Primera República, el movimiento de reacción de la burguesía y del Ejército volviendo a un régimen parecido al que habían derribado: una nueva monarquía borbónica, doctrinaria y oligárquica.

6.2. La no consolidación del régimen

Como ha expuesto De la Fuente Monge, las fuerzas antidinásticas de 1868, así las monárquicas como las republicanas, defendieron el principio de soberanía nacional, en virtud del cual debían someter sus propuestas políticas a la votación popular, correspondiendo a unas Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal la definición de

España como monarquía o república. Ahora bien, los revolucionarios sostenían que los Borbón representaban la monarquía de Derecho divino, con la correspondiente consideración de la persona del Rey como sagrada (art. 42 de la Constitución de 1845), frente a la cual reivindicaban el principio de soberanía nacional, expresada mediante el voto popular. Ciertamente la forma de gobierno monárquica era predominante en Europa y los constituyentes de 1869 diseñaron una no distante de la inglesa, la belga y la italiana. Además, el hecho de que el monarca fuera elegido por las Cortes recalca la supremacía de la nación sobre el Rey pues era la nación la que había depuesto a un Rey y lo reemplazaba por otro. Como dice el citado autor, «[c]on tales premisas políticas, la nueva España revolucionaria... podía ser una Monarquía o una República, pero en ambos casos... una democracia».

Y, en efecto, como sostiene Calero Amor, al ser la Constitución fruto del pacto político entre demócratas no republicanos y conservadores, la propia monarquía adquirió legitimidad democrática porque fue adoptada por representantes elegidos por sufragio universal (masculino).

Los demócratas, dice A. Lario, seguían guiándose por el doceañismo y no buscaron una alternativa en la forma de la Jefatura del Estado, sino rescatar la monarquía de las manos de los conservadores. Pretendieron, pues, un sistema que aceptara la soberanía nacional, el sufragio universal y los derechos sociales. Y, como esto no se hallaba en ninguna república a la vista (la de Estados Unidos no era considerada un modelo a imitar por su federalismo y presidencialismo), adoptaron una actitud posibilista, conforme a la cual daban su apoyo a la forma monárquica, aunque sin los poderes constitucionales que le reconocían los textos de 1837 y 1845, como el veto a las leyes. Pero esta actitud produjo una grieta interna entre las facciones republicanas y monárquicas de los propios demócratas.

La Constitución de 1869 era marcadamente liberal, de las más avanzadas de Europa en aquella fecha. pero no satisfizo a casi nadie. El mismo hecho de nacer sin Rey y sin dinastía no era precisamente un factor de estabilización y consolidación del régimen. Y cuando hubo dinastía y Rey ya las fuerzas políticas del régimen habían roto su consenso.

Durante el propio año 1869, y desde antes de aprobada la Constitución, hubo dificultades por la oposición de la burguesía industrial catalana a la política librecambista del Gobierno. En el verano de ese mismo año hubo una intensa campaña carlista contra la Constitución y una huelga en la industria textil de Barcelona. En octubre se suspenden las garantías constitucionales, lo que llevó a los republicanos a abandonar las Cortes y promover una fuerte insurrección que, aunque reprimida por el Gobierno, ganó adeptos para el republicanismo en las grandes ciudades.

Cierto que la Constitución fue objeto de un desarrollo normativo considerable en poco tiempo:

- Ley Electoral.
- Ley de Orden Público.
- Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Código Penal.
- Leyes Municipal y Provincial; etc.

Pero las reformas sociales y económicas no pasaron de una cierta reducción de los impuestos indirectos, una reiteración de ciertas medidas desamortizadoras y la ya mencionada política librecambista. La estructura social quedó intacta.

La consolidación del régimen debía ser obra principalmente de las fuerzas políticas, pero éstas fueron incapaces de colaborar de forma estable. De otro lado, la escasa correspondencia entre el poder político y el social y económico hacía al Gobierno temeroso de cambios profundos.

De nuevo la situación dependía del Ejército. Como dice R. Carr, Prim comprobó que su posición como estadista dependía de su poder como General y como ministro de la Guerra. Por eso, aunque no hubiera habido guerra en Cuba, ni conflicto carlista, ni revueltas republicanas, Prim no podía suprimir las quintas ni reducir el Ejército. Éste era, una vez más, el árbitro de la situación.

No fue fácil encontrar la persona que no sólo aceptara la Corona española, sino que fuera aceptado por las potencias europeas y gozara asimismo de la aquiescencia de la coalición de fuerzas políticas de apoyo al régimen. Se creó con tal motivo un complicado problema internacional y se produjo una merma importante en la firmeza revolucionaria de los partidos triunfantes tan sólo unos meses antes.

La búsqueda de un Rey fue también motivo de división en el seno de la coalición. Los unionistas apoyaban la candidatura del duque de Montpensier. Prim se inclinaba por la familia Hohenzollern, pero a ello se opuso Francia, que, estando en guerra con Prusia, se sintió amenazada. Don Amadeo de Saboya declinó el ofrecimiento en un primer momento y sólo aceptó más tarde, después de que se hubiera pulsado la opinión europea.

Una vez elegido, aceptado e incorporado el Rey a la Jefatura del Estado, se evidenciaron los problemas: Amadeo no dejaba de ser un extranjero y algunos sectores lo tildaron de intruso. En realidad, no contaba siquiera con el apoyo de los tres partidos de la revolución, puesto que los unionistas no disimulaban su disgusto por el resultado de la operación dinástica. Y tenían, tanto el Rey como el régimen la oposición frontal de los carlistas, de los alfonsinos, de los republicanos, del clero, de la aristocracia, del movimiento obrero e incluso de la burguesía industrial catalana y de la colonial.

Antes de llegar el Rey a España, murió asesinado Prim, su más firme apoyo, con lo que la coalición septembrina se vino abajo, como se evidenció tras las elecciones de marzo de 1871. Los progresistas se dividieron en dos grupos, los radicales y los progresistas conservadores, comandados, respectivamente, por Ruiz Zorrilla y Sagasta; los primeros estaban más próximos a los demócratas monárquicos; los segundos, a los unionistas. Tanto se desplazó Sagasta a la derecha, que no tuvo rebozo en apelar a «las clases conservadoras» en un manifiesto electoral de 1872, presentando a su partido como mantenedor «de la legalidad existente..., de la santidad de la familia..., de las obligaciones del Estado para con la Iglesia..., de la propiedad individual..., del orden contra la anarquía». La burguesía abandonaba la revolución.

Los Gobiernos se sucedieron rápidamente. Las Cortes fueron disueltas demasiadas veces para que el Gobierno de turno pudiera fabricarse su mayoría parlamentaria. El funcionamiento del sistema no era, pues, diferente del padecido en el régimen anterior ni del que se practicaría en la Restauración. Todo ello contribuyó al desgaste político del Rey, que se vio obligado a formalizar tan frecuentes cambios. De manera que si la revolución de septiembre diluyó instituciones y fuerzas políticas que habían agotado su ciclo vital, no logró,

en cambio, canalizar las nuevas y desaprovechó en el intento una buena Constitución.

En 1872, la Unión Liberal se distanció de la Monarquía y hubo un nuevo levantamiento republicano. La alternativa de los radicales de Ruiz Zorrilla no podía ya solucionar gran cosa. El final no podía ser otro que la abdicación del Rey.

Esta se produjo, según Jover, al sentirse el rey descorazonado por la triple insurrección cubana, carlista y republicana. Otros autores afirman que fue porque no supo frenar a tiempo el constante viraje del régimen a la izquierda. Otros, en fin, destacan como factor no menos importante los celos y rivalidades de los partidos que decían apoyar al régimen, especialmente del Partido Radical, algunos de cuyos dirigentes se volvieron contra el Rey al no poder manejarlo a su conveniencia.

Don Amadeo había llegado con el mejor deseo y con el propósito de observar la Constitución. Pero, como dice J. Tomás Villarroya, lentamente fue sintiéndose perdido en el laberinto español y convenciendo de que no lograría el funcionamiento del sistema con los elementos políticos de que disponía. Es a este respecto gráfica su expresión al comprobar las reyertas de los partidos y su abandono de la realidad política: «*Non capisco niente.*»

A la altura de febrero de 1873, en lo único que la clase política manifestaba su acuerdo era en el agotamiento de la Monarquía de Saboya y en el veto a la Casa de Borbón. Muchos creyeron entonces que la República sería la solución de sus problemas. También lo creyó un sector de la pequeña burguesía, que, bajo la bandera de un federalismo intransigente, habría de protagonizar muy pronto la insurrección cantonal, con lo que se inclinaría todavía más la pendiente por la que se iba despeñando la «Gloriosa Revolución».

La República, como dijimos, fue traída por una clase política monárquica y fue tolerada por un Ejército también monárquico. El Partido Radical se ponía al lado de la República, pero nada más, y lo hacía como último intento de salvar los objetivos de la revolución de septiembre; pero si la República despertaba en sus filas escaso entusiasmo, era claramente opuesto a la República federal.

Esta falta de un consenso político auténtico, que no fuera simplemente antimonárquico, explica la debilidad de la Primera República desde su propio origen. A ello podemos agregar:

- la estructura estatal recibida era conservadora;

- el Ejército era monárquico y cada día más alejado de las posiciones progresistas de antaño;
- la economía estaba en crisis y el tesoro exhausto;
- había dos guerras simultáneas: la carlista en el norte y la cubana;
- había también una conspiración alfonsina en marcha, eficazmente dirigida por Cánovas;
- durante su primera fase, la república no consiguió su reconocimiento internacional.

Y por si las dificultades fueran escasas, las primeras medidas «populares» adoptadas, tales como la supresión de las quintas y del impuesto de consumos, testimoniaban, sí, buena fe en el cumplimiento de promesas revolucionarias hasta entonces olvidadas, pero escasas dotes políticas.

El caso es que el primer Gobierno republicano, presidido por Figueras, estaba ya en crisis antes de transcurridas dos semanas. Así, pues, la Primera República, que era, como dice Artola, «la revolución en la revolución», no pudo entrar con peor pie. La Asamblea Nacional, con las dos Cámaras actuando conjuntamente, era una continua infracción de la Constitución formalmente vigente, la de 1869, de la que, sin embargo, no se sabía bien qué preceptos lo estaban y cuáles no.

6.3. El fracaso de la revolución social

La revolución de septiembre, todo lo más, pretendía serlo política, pero el decurso posterior abrió la posibilidad de una revolución social.

En efecto, como ha estudiado C. de Cabo, se daban condiciones suficientes para un conflicto de hegemonía entre la oligarquía financiera y terrateniente y la burguesía industrial, puesto que había en el país un capitalismo incipiente, bien que junto a estructuras claramente precapitalistas. Fue la debilidad de la burguesía industrial (la textil de Cataluña y la siderúrgica y minera del País Vasco y de Asturias) la que le impidió imponerse al bloque hasta entonces dominante. Su apelación a la pequeña burguesía y a la clase obrera y el movimiento cantonal proporcionaron la ocasión para que se produjeran brotes revolucionarios protagonizados por el movimiento obrero, tanto del campesinado como del proletariado industrial que se había desarrollado durante aquellos años.

No hay, de todos modos, una precisa correspondencia entre los movimientos obrero y cantonalista, a pesar de que aquél era predominantemente anarquista (bakuninista) y esta ideología no era hostil al federalismo de abajo-arriba. Se trataba de dos movimientos paralelos, sólo ocasionalmente convergentes. La confluencia del bakunismo —o internacionalismo— con el cantonalismo es un hecho histórico lleno de oscuras complejidades, dice Vicens Vives. Así, por ejemplo, el cantonalismo no fraguó en Cataluña, la región con mayor implantación de la Internacional. El cantón valenciano, dice Ferrando, fue modélicamente burgués. En Andalucía, sin embargo, la República y los cantones eran vistos como la posibilidad del reparto de tierras. Y también tuvo una fuerte connotación social el cantón de Alcoy.

Pero si la burguesía era débil, también lo era el movimiento obrero. Una alianza más estable entre ambos podría haber determinado el triunfo de un régimen republicano progresista, triunfo que ni siquiera en Europa había tenido lugar. La burguesía industrial, por el contrario, temió al movimiento obrero e incluso retrocedió ante la política reformista del Gobierno de Pi i Margall, buscando a partir de entonces una solución de orden.

6.4. El fracaso de la revolución política

Estas actitudes de las fuerzas económicas se traducían políticamente en una evidente falta de consenso entre los partidos que propiciaron la llegada de la República. Ni siquiera lo había en los sectores propiamente republicanos sobre el tipo de República que debía instaurarse.

El republicanismo español era un movimiento integrado por grupos heterogéneos, cuyo punto de unión era el descontento con la monarquía isabelina y con los dos partidos dinásticos (moderado y progresista), generándose una corriente de opinión que identificaba la república por tres rasgos: un gobierno democrático, la superior jerarquía del Legislativo y la elección del Ejecutivo; pero no había acuerdo sobre la forma de ejercicio de la soberanía, ni sobre la estructura jurídica e institucional del sistema político, ni sobre los modos de acceso al poder, cuestiones todas ellas sometidas a continuas dispu-

tas, a las que se sumaron ulteriormente las relativas al tipo de federalismo que debía instaurarse.

Como dice J. A. Lacomba, la República fue implantada por grupos monárquicos y moderados y liquidada por los propios republicanos. En efecto, la ruptura entre republicanos y radicales dejó a la República sin el concurso de su ala derecha y en manos de la minoría republicana, la cual, a su vez, estaba dividida entre unitarios y federales, y todavía éstos lo estaban en «intransigentes», que pretendían construir una federación de abajo-arriba, partiendo de pactos municipales y provinciales, y «benévolo» o moderados, que querían construirla desde las Cortes Constituyentes en un proceso de arriba-abajo.

En el fondo, como indica J. Ferrando, la República Federal no llegó a existir porque se consumió en luchas intestinas y no organizó republicanamente el país. Ni siquiera se pudo dotar de una Constitución. Añadamos que tampoco tras el golpe de Pavía logró tales propósitos: bajo forma republicana, fue realmente una dictadura.

Si ya el Manifiesto del Partido Republicano Unitario, animado por Castelar, sobre la reiteración de su fidelidad a la Constitución de 1869, se desvinculaba del federalismo y abominaba de las reformas socialistas «porque son la negación de la libertad y del progreso», el del nuevo Gobierno de Serrano evidenciaba su preocupación por el orden público como único programa político: «Los partidos que están en el poder hicieron la revolución de 1868 y la Constitución de 1869 y no condenan ni destruyen su propia obra ni abren nuevo período constituyente (...) La nobleza y las clases acomodadas no deben... recelar de la democracia; menos aún deben recelar los buenos católicos y los hombres sinceramente religiosos (...) Sólo así, por medio de una ruda disciplina, habrá de renacer el sosiego público.»

En conclusión, la Constitución de 1869, que pretendió formalizar un nuevo régimen, un régimen plenamente liberal, tuvo una vigencia escasa, entrecortada, cuestionada e incierta. *Escasa*, puesto que breve fue este período revolucionario de nuestra historia. *Entrecortada*, porque no estuvo completamente vigente mientras faltó un Rey coronado, porque hubo alguna suspensión de las garantías constitucionales y porque quedó parcialmente liquidada con la proclamación de la República. *Cuestionada* por todas las muchas fuerzas de oposición al régimen. E *incierta*, por cuanto no fue formalmente derogada por la República e incluso fue reivindi-

cada al tiempo que suspendida sin término; en definitiva, ya no sería aplicada de nuevo.

Es, pues, difícilmente aceptable el juicio de Jover acerca de que el texto de 1869 es el que da unidad al sexenio revolucionario. Casi podría decirse que, si hubo algo que diera cierta apariencia unitaria al sexenio, ello fue la recurrente presencia del General Serrano.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M.: *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza, Madrid, 1990.
- PÉREZ GALDOS, B.: «Amadeo I; La primera República» en *Episodios Nacionales*, Espasa-Calpe, Madrid, 2008.
- BOZAL, V.: *Juntas Revolucionarias. Manifiestos y proclamas de 1868*, Edicusa, Madrid, 1968.
- DE CABO, C.: *La República y el Estado liberal*, Túcar, Madrid, 1977.
- CARRO MARTÍNEZ, A.: *La Constitución española de 1869*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952.
- EIRAS ROEL, A.: «Nacimiento y crisis de la democracia en España: la revolución de 1868», en *Cuadernos Hispanoamericanos*, núm. 231, Madrid, 1969.
- FERNÁNDEZ RÚA, J. L.: *La Primera República*, 1873, Tebas, Madrid, 1975.
- FERRANDO BADÍA, J.: *La Primera República Española*, Edicusa. Madrid, 1973.
- LARIO, A. (ed.): *Monarquía y República*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 2007 (con aportaciones de Miguel Artola, Demetrio Castro, Florencia Peyrou, de la Fuente Monge, Javier Moreno Luzón, etc., además de las de la propia editora del volumen.
- : *El Rey, piloto sin brújula (La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902)*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- MARTÍ GILABERT, FRANCISCO.: *La primera república española, 1873-1874*, Rialp, Madrid, 2007.
- HENNESSY, CAM.: *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal, 1868-1874*, Aguilar, 1966.
- LACOMBA, J. A.: *La Primera República. El trasfondo de un revolución fallida*, Madrid, 1973
- LÓPEZ CORDÓN, M. L.: *La revolución de 1868 y la Primera República*, Madrid, 1976.
- OLTRA, J.: *La influencia de la Constitución norteamericana en la española de 1869*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972.

—: *Revista de Derecho Político*, núm. 55-56, monográfico sobre «El sexenio revolucionario. la Constitución de 1869», UNED, Madrid 2002.

PÉREZ LEDESMA, M.: *La Constitución de 1869*, Iustel Madrid, 2010.

TRUJILLO, G.: *Introducción al federalismo español. Ideología y fórmulas constitucionales*, Edicusa, Madrid, 1967.

PI I MARGALL, F.: *Las nacionalidades*, Producciones Editoriales, Barcelona, 1979.

CAPÍTULO V
La Restauración y su Crisis

Capítulo V

LA RESTAURACIÓN Y SU CRISIS

1. RESTAURACIÓN DE LA MONARQUÍA

En medio de la desintegración estatal de la I República, el Ejército, que era mayoritariamente monárquico, resultaba ser paradójicamente el único sostén del régimen. Los generales Pavía, Martínez Campos y López Domínguez acudieron a acabar con el cantonalismo andaluz, valenciano y cartagenero. Pero Martínez Campos, que se había impuesto a los internacionalistas de Barcelona, proclamó en Sagunto Rey de España a Alfonso XII el 29 de diciembre de 1874, con cierto disgusto de Cánovas, que prefería una vía menos «tradicional» para la operación política que tan cuidadosamente había preparado.

La Restauración monárquica y dinástica no se originó sólo en un pronunciamiento más de los muchos habidos en nuestra poco ejemplar historia constitucional, sino que fue aceptada de modo general, salvo, naturalmente, por los sectores republicano y carlista. Y fue aceptada de buen grado porque, como ha escrito J. L. Comellas, el régimen anterior se había agotado por completo, pues en sólo seis años había hecho demasiados ensayos (destronamiento y regencia, monarquía constitucional y abdicación, república federal y república unitaria en régimen de excepción), y todo ello con dos procesos constituyentes.

Por otra parte, el sexenio revolucionario ni tuvo oportunidad de conmover la estructura social de la España isabelina ni, en lógica consecuencia, logró captar para la causa democrática a las clases populares. de manera que la ideología dominante seguía siendo la agraria tradicional, sustentada por la oligarquía terrateniente, a la que se aliaba la financiera, las cuales demandaban estabilidad política, Gobiernos fuertes y libertades embridadas.

A su vez; los monárquicos borbónicos no dejaron de actuar ni un solo instante desde el destronamiento de Isabel II. Presionaron a ésta para que «abdicara» en su hijo Alfonso, lo que obtuvieron a mediados de 1870. se reconcilió en 1871 con su cuñado, el duque de Montpensier, pretendiente a la Corona un año antes, el cual reconoció los derechos de don Alfonso y encabezó el movimiento restaurador. En 1872, el duque fue sustituido por Cánovas del Castillo, que asumió plenos poderes en dicha tarea.

Cánovas recomendó que el pretendiente cursara estudios en el Colegio de Sandhurst para aprender la práctica parlamentaria inglesa, y le sugiere la firma del denominado «manifiesto de Sandhurst», expresión del espíritu transaccional de la futura Constitución, en la que Cánovas quería integrar, sin vencedores ni vencidos, todas las fuerzas políticas que aceptaran la Monarquía, incluso las que destruyeron a la Reina Isabel. Pretendía además construir un sistema parlamentario como por entonces existía en los Estados europeos, y muy principalmente siguiendo el modelo británico.

Tras el pronunciamiento de Sagunto, Cánovas constituyó un Ministerio-Regencia, presidido por él mismo, hasta la llegada de Alfonso XII, Gobierno que sería confirmado por el Rey a su venida. El Ministerio-Regencia de Cánovas fue un período de año y medio de férreo, casi dictatorial, ejercicio del poder para mejor controlar el proceso constituyente, con imposición, durante varios meses, de la censura previa de todo impreso de menos de 200 páginas y la prohibición de que los periódicos contuvieran ataque alguno —ni siquiera metafórico ni con dibujos— al régimen monárquico constitucional, así como que trataran de ningún problema constitucional distinto de los planteados por el Ministerio-Regencia a las Cortes Constituyentes.

Dicho proceso constituyente y el final de la guerra carlista contribuyeron a la rápida aceptación de Alfonso XII por muchos protagonistas del sexenio revolucionario, principalmente por el Partido Constitucional de Sagasta.

2. CONSTITUCIÓN DE 1876: PROPÓSITOS Y PROCESO CONSTITUYENTE

2.1. Construcción de un sistema bipartidista

Cánovas había decantado, tras una dilatada experiencia política, un profundo escepticismo respecto de las fórmulas políticas, de las ideo-

logías, de las teorizaciones. Su talante político, mezcla de ese escepticismo con el oportunismo, el eclecticismo, el transaccionismo, el doctrinarismo y el pragmatismo, le lleva a un concepto de la gobernación como «un arte de circunstancias, en el que lo fundamental es el acierto concreto y no el principio básico» (J. L. Comellas).

Buscó, pues, construir un régimen asentado en una «cierta conciliación» entre las dos grandes corrientes políticas del XIX español. Intentó poner fin al régimen de excepción y de pronunciamiento. Buscó, en fin, la paz de los partidos bajo la Monarquía constitucional. Para ello:

- a) mantuvo al margen del régimen a Isabel II y a los isabelinos puros;
- b) captó a los liberales (o éstos se dejan convencer, desorientados como estaban tras los fracasos del sexenio) sobre la base de un régimen en el que, partiendo de una solución de orden, fueran alcanzables los postulados de los antiguos progresistas (tolerancia —al menos, tolerancia— religiosa, sufragio universal y juicio por jurados); intentaba con ello restar fuerza a la oposición republicano-democrática, algunos de cuyos jefes de fila aceptaron el nuevo régimen o sirvieron de puente —es el caso de Castelar— para que terminaran integrándose sus seguidores;
- c) galanteó, por la derecha, con las «honestas masas carlistas» y con sus aliados en la iglesia, consiguiendo que un buen sector de la derecha católica, tras ciertas vacilaciones, entrara en el régimen, e incluso en el Gobierno (como ocurrió con el marqués de Pidal y su partido, la Unión Católica, en 1883), y que también lo aceptara la jerarquía eclesiástica y, con ella, «la parte más recalcitrante de la aristocracia católica», aunque fuera al no desdeñable precio del control de la instrucción religiosa en las escuelas estatales (R. Carr);
- d) y fortaleció el poder civil frente al militar, a cuyos generales eclipsó con el brillo del Rey-soldado que acababa de vencer al carlismo.

Con tales mimbres construyó lo que creía que era el régimen *posible* en aquellos momentos. Lo posible, lo hacedero, he ahí su verdadero talante político, por encima del propio credo, para lo cual, naturalmente, hubo de transigir en muchos puntos. «La política —decía en 1884— es el arte de aplicar en cada época de la historia

aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible; (...) nosotros no hemos de hacer ni pretender todo lo que quisiéramos, sino todo lo que en este instante puede aplicarse sin peligro.»

Y lo que creyó posible, ya lo hemos dicho, fue un sistema parlamentario apoyado en un bipartidismo a la inglesa: dos partidos abiertos que polarizaran todas las tendencias y que, al mismo tiempo, se hallaran cerca entre sí. Incluso, como apunta J. L. Comellas, abrigó la esperanza de colocarse él mismo en el centro, como «maestro concertador»; Sagasta, un hombre desengañado de las experiencias del sexenio, también transigente y transaccionista, comandaría la izquierda; la derecha estaría formada por los seguidores de los hermanos Pidal, por la Iglesia jerárquica y por la aristocracia católica; Cánovas sería el centro, el punto de equilibrio, la clave de bóveda del sistema de partidos. Pero eso no fue posible: el ala liberal quedaba demasiado favorablemente colocada en ese esquema y Cánovas tuvo que encabezar el ala conservadora.

Que en esta tarea de equilibrio y composición rayó Cánovas a gran altura se desprende de las palabras que, a poco de su muerte, le dedica un autor que tan encarnizadamente crítico le había sido en vida, como Blasco Ibáñez: «Cánovas ha sido durante la restauración el fiel de la balanza... su política consistía en satisfacer a medias y por turnos a los dos bandos. Favorecía la reacción; protegía a frailes y jesuitas, amordazaba a temporadas el pensamiento...; pero otras veces... sonreía a la libertad, respetaba las leyes democráticas votadas por los fusionistas, se oponía... al militarismo y desbarataba gallardamente la conspiración teocrática organizada a raíz del regreso de Polavieja. Hoy está destruido el equilibrio.»

2.2. Elaboración de la Constitución

Por lo que se refiere al texto constitucional que había de formalizar el régimen implantado, Cánovas no quería la reposición de la Constitución de 1845, como deseaban algunos moderados, ni la de 1869, como pedían algunos «constitucionales» de Sagasta. Prefería la redacción de una nueva Constitución a la que contribuyeran hombres de todas las tendencias políticas integradas en la nueva situación. Como ha comentado Sánchez Agesta, en vez de hacer una

Constitución de partido, como otras veces sucedió a lo largo del siglo, quería Cánovas una Constitución que fuera la base jurídica de un *régimen de partidos*. Así lo explicaba Silvela: «El proyecto de Constitución no es, señores diputados, una política ni un programa de política. Bajo esta Constitución pueden realizarse todas las políticas posibles dentro del sistema monárquico constitucional...»

En vez de utilizar el procedimiento de reforma establecido por la Constitución de 1869, Cánovas arbitró un procedimiento nuevo: convocó una reunión de 600 antiguos parlamentarios, que aceptaron las ideas básicas de la futura Constitución y que designaron una Comisión de 39 personas (Comisión de los Notables) y más tarde otra Comisión reducida, de nueve, para que preparara el proyecto. Cánovas controló estrechamente el proceso e influyó en él decisivamente, como cabía esperar.

Por eso, terminado el trabajo de la Comisión, el Gobierno hizo suyo el proyecto para presentarlo a las Cortes.

La convocatoria de Cortes Constituyentes presentaba el problema del sistema electoral que debía utilizarse. Cánovas, que era contrario al sufragio universal, prefirió la elección por este procedimiento, tal como disponía la Constitución de 1869 y la Ley Electoral de 1870, mostrándose en ello más escrupuloso jurídicamente que en la opción del novedoso proceso constituyente. De esta manera quería reforzar la legitimidad de la futura Constitución sin asumir realmente ningún riesgo, toda vez que, estando los republicanos en el exilio, controlada la situación y seleccionadas por Romero Robledo, ministro del Interior, las autoridades locales que habrían de dirigir las votaciones, el resultado monárquico estaba asegurado de antemano. La abstención fue considerable y la victoria de los *canovistas*, la prevista: sólo dejaron escapar condescendentemente una treintena de escaños para los *constitucionales*, otros cuantos para los *moderados intrasigentes* y uno para Castelar, que se presentó como demócrata.

Las Cortes Constituyentes dictaminaron pronto y el proyecto fue aprobado por el Congreso el 24 de mayo de 1876 y por el Senado el 22 de junio. La Constitución fue promulgada el 30 de ese mismo mes y publicada en la *Gaceta de Madrid* el 2 de julio.

Se trata de una Constitución breve, flexible y elástica. Había un decidido propósito de que fuera breve, de que abordara únicamente los puntos fundamentales para dejar su desarrollo a las leyes. Preci-

samente había interés en hacerlo así para dotar de elasticidad a la Constitución, de modo que ésta pudiera albergar políticas distintas, como hemos apuntado anteriormente. Y, en efecto, así sucedió, al menos durante los primeros quince años, en los cuales los liberales pudieron hacer una política progresista bajo el amparo de una Constitución doctrinaria.

Y, en fin, la Constitución silencia el problema de su reforma, pero era un valor entendido que eso significaba su posible modificación por el procedimiento legislativo ordinario. Cánovas lo aclaraba así ante el Congreso de los Diputados: «la Constitución no es entre nosotros sino una ley como otra cualquiera, que puede... modificarse por otra ley.» Ahora bien, como anota B. Clavero, debemos interpretar que se excepcionaban los preceptos relativos a la Constitución histórica, los cuales, a mi juicio, no podían ser modificados bajo el amparo de la Constitución formal, puesto que aquélla era concebida como anterior y superior a ésta. El problema de la intangibilidad de ciertos preceptos constitucionales desborda, sin embargo, los límites jurídicos, y es en realidad un problema estrictamente político en cuya teoría no vamos a entrar aquí.

3. PRINCIPIOS POLÍTICOS

Hay bastante acuerdo entre los especialistas, y es obvio de suyo, en que la Constitución de 1876 es formalmente poco original. Ni lo pretendía. Algún autor ha sostenido que esta Constitución es el precipitado del constitucionalismo monárquico anterior y particularmente de los tres textos fundamentales del mismo: el progresista de 1837, el moderado de 1845 y el democrático de 1869. ocurre, sin embargo, que la incidencia de estas Constituciones es muy diferente y que el cruce de preceptos de unas y otras determina no pocas veces que las mismas fórmulas textuales tengan un significado jurídico y político distinto.

3.1. La Constitución interna y la soberanía compartida

Cánovas, flexible y posibilista, decía no oponerse a la soberanía nacional, pero la matizaba diciendo que la legitimidad monárquica

era histórica y no dependía de la Constitución. El oficio del Rey no es creado constitucionalmente. Aducía además el argumento de que ni en Cádiz ni en 1837 se discutió la Monarquía a pesar de que se proclamaba la soberanía nacional.

Así, pues, desde un principio, Cánovas se acogió a la doctrina — ya conocida en el constitucionalismo español, pero que ahora adquiere su plena vigencia e incluso su denominación— de la Constitución interna. Para unos, la Constitución interna es el puro hecho sociológico de la preponderancia de ciertas clases e instituciones. Para otros, como Silvela, es aquello en lo que están todos conformes. Como ha expuesto Sánchez Agesta, Cánovas fue desarrollando este principio en polémica con Sagasta y con Castelar: eso en lo que todos están conformes es algo histórico, anterior al derecho escrito; por eso puede ser el fundamento constitucional de un pueblo. Pues bien, lo que la historia nos depara en España es, de un lado, la Monarquía hereditaria, y de otro, las Cortes. Estas instituciones, dice Cánovas, son el resumen de la política y de la vida nacional de muchos siglos. La nación no es un plebiscito cotidiano —dice impugnando el concepto de Renan—, sino una identidad de recuerdos, de sentimientos y de esperanzas que se va decantando, objetivando, históricamente.

Cánovas recordaría el preámbulo de la Constitución de 1845, en el que se fijaba dicho principio de la Constitución interna sustituyendo al de la soberanía nacional: la Corona y las Cortes, como instituciones históricas preexistentes, son el supuesto mismo de la Constitución escrita porque son el poder soberano y constituyente en el que ésta ha de basarse. El Rey representa la autoridad; las Cortes, la libertad. ambas instituciones y principios se reclaman mutuamente, se contraponen y se equilibran.

Como ha destacado A. Lario, Cánovas no se opuso a que las Cortes Constituyentes deliberaran sobre la Monarquía por creerla superior a las Cortes, sino porque, como las Cortes no iban a disentir sobre la necesidad de sí mismas, tampoco debían hacerlo sobre la Corona, para así mantener la paridad entre las dos instituciones básicas del régimen. De todos modos, el Gobierno, haciendo suyo el texto de la Comisión de Notables, sí intervino del lado de la Corona.

En efecto, las amplias facultades del Rey sobre las Cortes mostraban a las claras que esa Constitución interna consistía realmente en

la soberanía regia, no siendo las Cortes más que un órgano estatal colaborador que, de no someterse al Ejecutivo, al Rey, sería disuelto o suspendidas sus sesiones.

3.2. La doble confianza y el turno de partidos

En la Constitución aparecen explícitas las facultades ordinarias de la Corona respecto de las Cortes y de la función legislativa. Pero no se mencionan las de las Cortes sobre el Gobierno ni el papel de los ministros o del Gabinete entre el Rey y las Cortes. Por eso, según Sánchez Agesta, hay que entender que existen tres niveles constitucionales: la Constitución interna, que es previa; la Constitución escrita, y las prácticas, usos y convenciones constitucionales conforme a las cuales se desenvuelve ese juego de los poderes y de los partidos que no está regulado por la Constitución escrita. Así, pues, la Constitución interna define una Monarquía hereditaria y las Cortes; la Constitución escrita, una Monarquía limitada; la Constitución consuetudinaria perfila un sistema parlamentario inspirado en el modelo inglés, cuyos dos principios esenciales son la doble confianza y el turno de partidos.

Dice R. Carr que Cánovas fue con su Rey más duro que ningún otro estadista del siglo XIX, y no es de extrañar que la Regente prefiriera la deferencia de Sagasta a la lealtad exigente de aquél, el cual le hizo leer al rey la obra de Bagehot y de May para que aprendiera a verse a sí mismo como Rey constitucional, con unas prerrogativas que debía ejercer con mucha prudencia e incluso dejar de hacerlo, como era el caso del veto legislativo.

Pues bien, en esa Monarquía el Gobierno debía contar no sólo con la confianza regia, sino también con la parlamentaria. A la desconfianza parlamentaria en el Gobierno podía el Rey responder con la disolución de las Cámaras o con la suspensión de sus sesiones. En normalidad de circunstancias, este control parlamentario del Gobierno podía dar lugar no ya a una renovación de sus miembros o de su presidente, sino también a un cambio del partido en el poder.

Estos principios venían exigidos, repetimos, por lo que hemos denominado Constitución consuetudinaria. pero es necesaria una aclaración. Se trataba más bien de unas prácticas y usos constitucionales deseados al concebir el modelo político; en cambio, los usos

reales y efectivos fueron casi exactamente los contrarios, como veremos. De manera que el estrato constitucional consuetudinario comenzó a disonar respecto del Derecho escrito, y todo ello con muy elevado coste respecto de las dos instituciones de la Constitución escrita, principalmente de la Corona. Aquellos usos y prácticas mantuvieron en pie el texto constitucional, pero, cuando fueron desvirtuados, acabaron con la Constitución escrita. En síntesis, ésta fue la historia del régimen restauracionista.

3.3. Doctrinarismo transaccional en materia de derechos y libertades

Cánovas, como doctrinario, era contrario a la tesis castelarina de los derechos naturales ilegislables, así como al sufragio universal (masculino) y a la libertad religiosa. Ya en las Constituyentes de 1869 se enfrentó a esta doctrina liberal oponiéndole su teoría de que los derechos necesitan límites claros y concretos: si no se los organiza con *leyes técnicas* —dice— acaban en la indisciplina y en el desorden social y, por consiguiente, en la violación de esos mismos derechos.

Pero era aún más posibilista y transaccional que doctrinario, y por eso, aun revistiendo los derechos y libertades de cautelas, dejó abierta en la Constitución la posibilidad de su desarrollo legal; aunque la Constitución no reconocía el sufragio universal masculino, posibilitaba su incorporación al sistema político mediante ley ordinaria, y si no la libertad religiosa plena, tampoco constitucionalizó la unidad religiosa de España, como le pedía la jerarquía eclesiástica y la derecha católica, sino que sancionó la tolerancia religiosa.

A primera vista, la declaración de derechos es similar a la de la Constitución de 1869, en lo cual puede apreciarse la transacción canovista; pero presentan diferencias importantes.

a) Tolerancia religiosa

Tristemente, la cuestión religiosa volvió a ser litigiosa, y acaso la que más, en el proceso constituyente restauracionista. Cánovas hubo

de mediar entre el integristismo de ciertos conservadores y el radicalismo liberal. Como ha comentado Martínez Cuadrado, no podía dejar de atender a la Iglesia, por ver si ésta cejaba en su ayuda a la insurrección carlista, ni a las familias liberales, con las cuales estaba pactando el modelo constitucional.

Cánovas se inclinó por una fórmula ecléctica entre la unidad religiosa de la Constitución de 1845, la fórmula elusiva de la de 1837 y la libertad religiosa de 1869. E, intentando contentar a todos, apenas satisfizo a nadie. Los liberales siguieron postulando la libertad religiosa y la jerarquía eclesiástica y el Vaticano rechazaron el precepto, publicando Pío IX un Breve en el que acusaba a los constituyentes españoles de violar los derechos de la verdad y el Concordato vigente de 1851.

Pero Cánovas entendía excesivo el coste de una definición constitucional de unidad religiosa, que no habría sido otro que su frontal rechazo por parte de los liberales. Así, cuando, al parecer, el obispo de Ávila le ofreció condenar el carlismo a cambio de la imposición de la unidad religiosa, Cánovas se negó a negociar. Como compensación, tuvo que concederle a su propia mayoría el reconocimiento del catolicismo como religión del Estado.

Quedaba así, como dice Sánchez Agesta, un artículo 11 muy impreciso y flexible, de manera que su interpretación se inclinaría a un lado o a otro según fuera el Gobierno en ejercicio, ya que el alcance de la tolerancia fue regulado por órdenes ministeriales tanto en lo referente a los signos exteriores de culto como en relación a la enseñanza y el régimen aplicable a las órdenes religiosas. Y es que —añade el mismo autor— de nuevo en este punto se reprodujo la polémica en torno a la tradición histórica española y su Constitución interna: mientras desde el bando conservador se apuntaba que la Constitución interna comprendía, junto a Monarquía y Cortes, la unidad religiosa, desde el liberal se entendía que lo tradicional en España era la tolerancia.

Y así ocurrió, efectivamente: Cánovas dio un sentido restrictivo a la tolerancia religiosa en la legislación inmediatamente posconstitucional, en tanto que Canalejas, en 1910, le daría una interpretación sumamente distinta.

Lo que no deja de llamar la atención, como ha señalado M. V. López Cordón, es el contraste entre la situación de privilegio que ostentaba la iglesia dentro del Estado (confesionalidad, re-

presentación senatorial, apoyo económico) y el sentimiento de recelo y casi de persecución que manifestaba. Finalmente transigió con el régimen canovista e incluso colaboró estrechamente con el Partido Conservador, pero sin abandonar su visión crítica y pesimista.

b) Libertad de enseñanza

En esta materia la restricción fue aún mayor, pues mientras la Constitución de 1869 reconocía libertad para fundar y mantener centros de enseñanza, la de la restauración añadía cautelosamente «con arreglo a las leyes» (lo que permitía a la mayoría gubernamental reducirla) y reservaba al Estado la expedición de títulos profesionales y la fijación de las normas para su obtención.

c) Derecho de sufragio

Para Cánovas, el sufragio más que un derecho es una *función*, la de designación de los miembros de las cámaras, lo cual requiere *capacidad*; y para asegurar dicha capacidad hay que establecer ciertas *limitaciones*. ¿Tienen derecho a votar los impuestos quienes no los van a pagar? ¿Tienen derecho a participar quienes ni conocen ni entienden? Los hombres son iguales en origen, pero no en su desenvolvimiento social; ignorarlo —dice— es deslizarse hacia el socialismo, hijo legítimo del sufragio universal.

El sufragio universal es, por tanto, algo artificial, representa la fuerza bruta, representa la voluntad caprichosa de un momento, es el dominio de los ignorantes, hace imposible el gobierno normal y ordinario, lleva a la dictadura cesarista y a la lucha de clases. Sin embargo, la Constitución no consagró el sufragio censitario, como habían hecho las de 1837 y 1845, sino que remitió su regulación a una ley futura. Este silencio y remisión era al mismo tiempo una puerta abierta a la supresión del sufragio universal masculino reconocido en la Constitución de 1869 y en la Ley Electoral de 1870, como, en efecto, ocurrió con el restablecimiento del sufragio censitario por la Ley Electoral de 1878, y otra puerta al retorno del sufragio universal masculino, cosa que ocurriría con la Ley Electoral de

1890 propiciada por un Gobierno liberal.

¿No significaba la adopción de este tipo de sufragio el reconocimiento de la soberanía nacional? Cánovas advirtió que nunca lo admitiría si ésta era la interpretación que se daba a la Ley Electoral, pero que sí lo respetaría como una simple ampliación del voto. Los liberales se plegaron acaso como única forma de sacar adelante la ley, la cual, en su preámbulo, indica que la reforma que introduce no alteraba el equilibrio ni el sistema constitucional; y añade: «no podrá suscitarse la añeja cuestión de la soberanía, ya resuelta en nuestro país...»

d) Otros derechos y libertades

Reconocido en la Constitución el derecho de asociación, fue posteriormente regulado por la Ley de 1887 con muy amplio criterio. En ese marco nace la unión General de Trabajadores en 1888.

Por lo que se refiere a la libertad de cátedra, el ministro de Fomento, marqués de Orovio, que ya había protagonizado la cuestión universitaria de 1867, dictó un decreto y una circular en 1875 por las que imponía la adecuación de la enseñanza al dogma católico y al sistema monárquico, lo cual llevó a muchos profesores universitarios al abandono de sus cátedras. Uno de ellos, Fernando Giner de los Ríos, fundaría, como réplica, la Institución Libre de Enseñanza. pero lo mismo que en el caso del sufragio, la interpretación liberal, a partir de 1881, sería menos rígida y la derogación del mencionado decreto permitió la vuelta de aquellos profesores a sus puestos.

De modo similar, la libertad de prensa, primeramente muy restringida, fue entendiéndose cada vez más ampliamente, si bien estuvieron excluidos de toda crítica el Rey, las autoridades y la religión hasta la Ley de Policía de Imprenta que sacaron adelante los liberales en 1883. En 1895 y en 1906 se intentó también preservar al Ejército de las críticas de la prensa.

Por lo demás, la Constitución no incluyó un precepto similar al artículo 29 del texto de 1869, el cual, como ya expusimos, declaraba abierto el propio catálogo de derechos.

e) *Garantías constitucionales*

En la Constitución de 1869, la suspensión de las garantías tenía que ser acordada por ley de las Cortes, había de aplicarse la ley de orden público mientras durara la suspensión y no se podía desterrar a nadie a más de 250 kilómetros ni expatriado fuera del reino. En cambio, en la Constitución de 1876 ni se alude a la ley de orden público ni a la prohibición señalada; además, el Gobierno podía acordar la suspensión de las garantías constitucionales cuando no estuvieran reunidas las Cortes y el caso fuese grave y de notoria urgencia (artículo 17). Estas amplias facultades del Ejecutivo permitieron en algún momento una verdadera dictadura del Gobierno, pues hemos de recordar, con J. Solé Tura y E. Aja, que entre 1876 y 1917 hubo diecinueve suspensiones de los derechos más importantes y que a partir de 1917 el estado de excepción fue la situación habitual en el país.

4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Vistos los principios constitucionales y el tratamiento de los más polémicos derechos y libertades, corresponde ahora examinar los órganos de poder que la Constitución delinea. Veremos sumariamente, y por este orden, el rey, el Gobierno y las Cortes.

4.1. El Rey

Por lo que dijimos del pensamiento de Cánovas acerca de la legitimidad histórica de la Monarquía, se comprende que se empeñase en configurar una magistratura dotada de abundantes prerrogativas:

- iniciativa legislativa;
- derecho de veto;
- facultad de disolución de las Cortes;
- libre nombramiento del Gobierno.

Le correspondían, además, las clásicas atribuciones de sanción y promulgación de las normas, mando supremo de las fuerzas armadas, relaciones internacionales, etc.

Ahora bien, dichas facultades, como corresponde a una Monarquía limitada, eran ejercidas por el Gobierno y por los ministros responsables, dada la inviolabilidad del monarca. Y en efecto, así se observó durante el reinado de Alfonso XII y durante la Regencia. Pero no hizo lo mismo Alfonso XIII, el cual tomó parte activa en la política, con el desgaste consiguiente para la institución monárquica.

4.2. El Gobierno

Los artículos dedicados a los ministros eran escasos y reproducidos de Constituciones anteriores. Dicho muy resumidamente, el Gobierno quedaba perfilado del modo que sigue:

- a) El Rey nombra y separa libremente a los ministros, pero, de hecho, eran los encargados de formar Gobierno (los presidentes) quienes confeccionaban la lista ministerial.
- b) Los actos del Rey van refrendados por el ministro correspondiente, que es el responsable de los mismos.
- c) En diversos lugares de la Constitución se reconoce el Consejo de Ministros y el Gobierno como órgano colegiado.
- d) No aparecía expresamente la figura del Presidente del Consejo de ministros, pero tácitamente era reconocida en los artículos 70 y 85, además de que fue precisamente durante la Restauración cuando esta magistratura acabó siendo la pieza central del Ejecutivo y del sistema parlamentario.
- e) Todos los miembros del Gobierno eran penalmente responsables ante las Cortes, siendo acusados por el Congreso y juzgados por el Senado (artículo 44). La responsabilidad política, como ya hemos dicho, fue desenvuelta por prácticas y convenciones constitucionales, alcanzaba igualmente a todos los miembros del Gobierno y, dada la identidad de facultades de las Cámaras, podía, en principio, sustanciarse en cualquiera de ellas.
- f) Por consiguiente, el Gobierno estaba sometido a una doble confianza: la regia y la parlamentaria. No obstante, el funcionamiento del sistema hizo que la primera fuera determinante de la continuidad del Gobierno y la segunda realmente secundaria. En efecto, la falta de arraigo y el carácter no escrito del

parlamentarismo en el régimen que estudiamos conferían a la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento una naturaleza demasiado vaporosa, dándose casos de Gobiernos derrotados en importantes votaciones parlamentarias que no dimitían por encontrarse respaldados por la confianza regia. En otras ocasiones, el acuerdo entre los líderes de los dos partidos prevalecían sobre la opinión de las Cámaras.

4.3. Las Cortes: bicameralismo

La Constitución mantiene el *bicameralismo*. El artículo 19 dice: «Las Cortes se componen de dos Cuerpos Colegisladores iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados.» No se instituye ninguna Diputación Permanente.

Veamos por separado las dos Cámaras.

4.3.1. Senado

El eclecticismo obligaba a combinar los modelos anteriores del Senado: el de 1845, de designación regia, condición vitalicia y composición ilimitada, y el electivo de 1869. Por eso se instituyeron varios tipos de senadores: los había por derecho propio o natos, por designación regia y electivos.

- a) Los senadores natos podían serlo por razón de su sangre (los hijos del Rey y del Sucesor, los Grandes de España) o por razón de su cargo.
- b) El artículo 22 establecía que el nombramiento regio de senadores vitalicios lo fuera entre las más altas notabilidades de la política, de la Administración, del Ejército, de la diplomacia, de la Iglesia y de la ciencia, siempre que, además, gozasen de ciertas rentas o sueldos.
- c) Los senadores electivos habían de pertenecer a las mismas categorías sociales antes mencionadas. Los electores eran las Corporaciones del Estado y los mayores contribuyentes.

El número total de senadores natos y de nombramiento regio no podía exceder de ciento ochenta, que era también el número total de

senadores electivos. Estos últimos tenían un mandato de diez años, renovándose por mitades cada cinco, si bien ninguna legislatura alcanzó los cinco años, ni los cuatro, dado el profuso ejercicio que hizo la Corona del decreto de disolución.

Como vemos, el eclecticismo no impidió su fuerte configuración conservadora, con lo que, como afirma J. Tomás Villarroya, se contradecía la aspiración, muchas veces reiterada, de que el Senado condensase la representación de todas las clases sociales del país. Por lo demás, el cupo de senadores electivos inició en España la representación corporativa, que sería objeto de varios ensayos posteriores.

4.3.2. Congreso de los Diputados

Los rasgos fundamentales del Congreso eran los siguientes:

1. Los diputados eran elegidos por cinco años, duración que, como hemos indicado, no llegó a cumplirse nunca.
2. El cargo de ministro era compatible con la condición de diputado.
3. El sistema electoral sería el que determinase la ley.

Dicha ley, en 1878, estableció el sufragio censitario y capacitario: la riqueza y la instrucción eran las virtudes que otorgaban el pleno derecho de ciudadanía. El censo electoral quedaba en unas 850.000 personas; y en años sucesivos se redujo aún más, al ser exigidos de modo más estricto los requisitos legales.

En 1890, un Gobierno de Sagasta propuso a las Cortes el restablecimiento del sufragio universal masculino de los españoles mayores de veinticinco años. La Ley de 26 de junio de 1890 así lo reconoció. El censo electoral ascendió a casi 5.000.000 de españoles. Son, asimismo, reseñables los siguientes puntos de esta Ley Electoral:

- a) Exigía, además de la edad, la vecindad y la residencia de dos años en un municipio.
- b) Establecía también un voto corporativo: el de las Universidades, las sociedades Económicas de Amigos del País y las Cámaras de Comercio, Industriales y Agrarias.
- c) El sistema electoral era el de mayoría.

- d) Existían distritos uni o plurinominales. Se estableció para éstos el sufragio restringido, de manera que las minorías pudieran alcanzar representación.

La Ley Electoral de 1907 no alteró ninguno de estos elementos estructurales del sistema, aunque sí regulaba su detalle de modo diverso. Esta ley introdujo, en su artículo 29, la proclamación de diputados sin elección cuando en el distrito correspondiente no hubiera más candidatos que escaños en litigio. Como se ha dicho con razón, un precepto de tal naturaleza propiciaba frecuentes acuerdos entre los partidos y acciones de los caciques para soslayar la intervención del cuerpo electoral.

4.3.3. Funciones de las Cortes

- a) La función legislativa, por mor del principio de la soberanía compartida, correspondía a las Cortes con el rey. Éste no sólo tenía iniciativa legislativa, que ejercía el Gobierno, sino que disponía de derecho de veto respecto de las leyes aprobadas por las Cortes, en cuyo caso no se podía legislar sobre el mismo objeto durante aquella legislatura (un año legislativo). La relación entre los dos Cuerpos Colegisladores era de igualdad, pero se imitó la práctica inglesa de dar prevalencia a la Cámara Baja en los proyectos de ley financieros. Por lo demás, cada Cámara tenía derecho de veto sobre los proyectos aprobados primeramente por la otra, con similares efectos que el veto regio.
- b) Como hemos dicho en páginas anteriores, la Constitución no menciona las facultades de las Cortes sobre el Gobierno. La función de control de aquéllas se dejó a futuras prácticas y convenciones constitucionales, las cuales deberían determinar cuándo una votación parlamentaria adversa al Gobierno significaba una retirada de confianza que le impedía seguir gobernando. En estos casos, o bien dimitía el Gobierno, o bien el rey disolvía las Cortes.

4.3.4. *Funcionamiento*

Las Cortes habían de reunirse todos los años, y todos los años debía el Gobierno presentarles el Presupuesto del año siguiente para su aprobación. Sin embargo, al contrario que el texto de 1869, en la Constitución no figuraba la obligación regia de convocar a las Cortes ni la automática reunión de éstas en el supuesto de que el Monarca no las convocara.

Tampoco establecía la Constitución una duración mínima del período de sesiones, lo que facilitó frecuentes suspensiones arbitrarias. Como también menudearon las disoluciones, que alcanzaron la cifra de veinte entre 1876 y 1923. Así, pues, las Cortes tuvieron una duración media de poco más de dos años.

El Congreso tenía más autonomía interna que el senado. Aunque ambas Cámaras se dotaban de su propio reglamento, el Rey tenía facultad de nombramiento del presidente y vicepresidentes de senado, de entre sus miembros, para cada año legislativo.

4.4. Administración de Justicia

La organización del Poder Judicial estaba regulada por la Ley Orgánica de 1870, de la que hemos hablado en la lección anterior. Por eso apenas resulta relevante que la Constitución prefiriera hablar meramente de Administración de Justicia.

No obstante, a los pocos días del pronunciamiento de Sagunto, un decreto del Ministerio-Regencia ya había modificado algunos aspectos de aquella ley a tono con la naturaleza escasamente liberal de aquel Gobierno de transición. Y la nueva Comisión Codificadora emprendió la tarea de reformar la mencionada Ley Orgánica, lo cual culminó en la Ley Adicional de 1882.

Por lo que se refiere al procedimiento, los dos textos más importantes fueron la ley de Enjuiciamiento Civil, de 1881, y la de Enjuiciamiento Criminal, de 1882, ésta de cariz algo avanzado y ambas de larga vigencia; así como la ley del Jurado, de 1888, la cual, aunque con una práctica bastante defectuosa de este tipo de proceso penal, rigió hasta la Dictadura.

5. SIGNIFICADO DE LA RESTAURACIÓN Y DE SU CONSTITUCIÓN

5.1. La España restauracionista y el marco internacional

La Restauración se corresponde con una época de la historia universal que Jover identifica como la de la hegemonía de los pueblos del norte (Alemania en Europa, Inglaterra y Estados Unidos a escala mundial); la época del *gran capitalismo*, que desemboca en el *imperialismo*, con el que los países que han hecho su revolución industrial buscan continuar su crecimiento económico; la época del *irracionalismo vitalista* en el plano cultural y filosófico.

Desde el punto de vista constitucional, es una época europea de relativa estabilidad, el final de los pronunciamientos y de las explosiones revolucionarias. Francia alcanza la estabilidad con la III República. Italia se remansa tras la efervescencia del *Risorgimento*. Alemania encuentra su estabilidad con la Constitución federal de 1871, que prolonga su vigencia hasta la primera guerra mundial. Es la época del sistema parlamentario, que busca asentarse en el sufragio universal masculino.

En España, según Jover, dadas las estructuras económicas y sociales vigentes y dada su trayectoria política durante el siglo XIX (esto es: su deficiente revolución burguesa y el acostumbrado recurso al Ejército), el empeño de Cánovas, consistente en un régimen constitucional con la concordia entre partidos que antaño se habían combatido, sólo era posible con una profunda reforma social y económica o falseando el sistema político. Apenas se hizo la reforma; se siguió preferentemente la segunda vía, como veremos.

Por eso, concluye el mismo autor, lo que se restaura no es sólo la dinastía expulsada en 1868, sino el poder de la misma burguesía de base agraria latifundista que dirigiera los destinos de la nación desde la época moderada, así como el constitucionalismo de tipo doctrinario, que constituye la forma más característica y persistente del liberalismo español durante el siglo XIX.

Añadamos, para completar el cuadro, un analfabetismo del 75 por 100 de la población según el censo de 1877, el renacimiento del regionalismo, el retraimiento internacional español y la pérdida de las últimas colonias.

No alcanza la España restauracionista a configurarse plenamente como una sociedad capitalista. El lento camino de las burguesías hacia dicha sociedad a lo largo de todo el siglo XIX está salpicado de aceleraciones y retrocesos, además de que se hace a diferentes ritmos en varias regiones. En Cataluña y en zonas del País Vasco y de Asturias se llega antes a una sociedad industrial; el resto permanece aún en una etapa protoindustrial.

Pero, como dice Tuñón de Lara, lo característico de este período fue que el bloque terrateniente-financiero, con una ideología todavía parcialmente anclada en el antiguo régimen y una supervivencia debida al proteccionismo estatal, acabó perdiendo la hegemonía, como se puso postreramente de relieve en la crisis de 1917.

Hasta llegar a esa fecha se dio una alianza entre dicha burguesía y la industrial, comercial y profesional, representadas por los dos partidos dinásticos, cuya realización más coherente, en el aspecto que estamos considerando, acaso fuera la codificación, que tan desigual y fragmentariamente se había hecho a lo largo del siglo XIX. La codificación venía a proporcionar al propietario y al comerciante seguridad jurídica y respeto a su iniciativa privada por parte del Estado.

La Constitución de 1876 volvió a propugnar la unidad de códigos: «Unos mismos códigos regirán en toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes», decía el artículo 75. El circunloquio alude, como se ve, a la subsistencia de los derechos civiles forales. Estamos, pues, como dice F. Tomás y Valiente, ante una cuadratura del círculo: unificar con variaciones. a dicho propósito respondieron, entre otros cuerpos legales, los siguientes:

1. Ley de Enjuiciamiento Civil, de 1881.
2. Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 1882.
3. Código de Comercio, de 1885.
4. Y, sobre todos ellos, el Código Civil, de 1889, que deja subsistentes los Derechos forales.

5.2. Insuficiencia del doctrinarismo

El significado de la Constitución de 1876 es la resultante de sus propósitos y su real funcionamiento. Ya hemos hablado de lo pri-

mero; de lo segundo lo haremos a continuación. Aclaremos de inicio que es difícil hablar de la Restauración como un todo homogéneo. En cincuenta años sucede mucho de todo y hay quien entiende que los dos reinados y la regencia que los jalonan constituyen realmente tres regímenes distintos bajo un mismo texto constitucional.

A juicio de Pérez Prendes, la Constitución de 1876 ofrece un cierto claroscuro proveniente de unos esfuerzos —el doctrinarismo— tendentes a conservar el antiguo régimen, y de algunos rasgos heredados del sexenio, si bien el barco —dice— se escoró del lado de aquéllos. Pero ahí mismo radica su insuficiencia: el doctrinarismo carecía precisamente de doctrina y consistió casi sólo en pactar y transigir para mantener la situación establecida; y por carecer de doctrina no podía ser un interlocutor del marxismo creciente ni serviría para consolidar los intereses que quería defender. El pacto constitucional de 1876, añade el citado autor, no dotó al Estado de los mecanismos idóneos para afrontar la entonces denominada «cuestión social» ni tampoco las tensiones separatistas.

El doctrinarismo cerró puertas a necesarias interrogaciones de nuevas fuerzas sociales. Acaso en 1876 era válida la conciliación canovista, pero no su estiramiento y desasosegada evolución durante cincuenta años, que fue más bien un ininterrumpido camino hacia el agotamiento y la descomposición del régimen.

Como hemos dicho ya, el funcionamiento del sistema político pretendía apoyarse en dos pilares: el *bipartidismo* y, consiguientemente, el *turno* de los partidos en el poder. Veamos uno y otro.

5.3. Funcionamiento del bipartidismo

Cánovas creía que había que acabar con el multipartidismo. al igual que en el diseño de la Monarquía, también aquí el modelo inglés era envidiable: dos partidos que condensaran las ideologías y los intereses del país y realizaran políticas distintas en el marco de la Constitución.

Él formó el suyo con elementos procedentes del moderantismo, de la Unión Liberal y de los «neocatólicos»; y tendría su base entre la aristocracia rural y la madrileña, los terratenientes y ciertos secto-

res de las clases medias. El partido de Sagasta, que se llamaría sucesivamente constitucional, fusionista y liberal, acabó atrayéndose a los centralistas de Alonso Martínez, a los progresistas-democráticos de Cristino Martos (no a Ruiz Zorrilla) y a los demócratas-monárquicos de Moret. Su base social se encontraba entre comerciantes, industriales y profesionales.

Lo primero que salta a la vista es que ambos son partidos burgueses. Y es que Cánovas (y, a su través, la burguesía mejor instalada, unida acaso por vez primera en nuestra historia para silenciar al socialismo, «el más grande peligro que hayan corrido jamás las sociedades») construyó un bipartidismo en el que ambas formaciones eran caras de la misma moneda. Pero con ello colocaba al país oficial de espaldas al país real y el turno pacífico de los partidos en el poder apenas representaba una alternativa política relevante. Andando el tiempo, Pi i Margall podía diagnosticar: «lo que ha sucedido es lo que pretendía Cánovas: un solo partido con dos nombres distintos se ha sucedido por mitades en el disfrute del poder, y eso ha mantenido un equilibrio que no ha pasado de aparente...»

Todavía en los primeros años pudo funcionar el sistema. Asistimos a un auge económico durante la década 76-86, en la que, como han anotado J. Solé Tura y E. Aja, hubo una acumulación económica por parte de la oligarquía agraria y financiera; década en la que también la burguesía industrial encontró su beneficio; década en la que hubo mucha inversión extranjera y un aumento de las exportaciones; pero década en la que la estructura agraria permaneció intacta y en la que el proteccionismo tampoco contribuyó a la modernización y competitividad de la industria española.

Aun así, como decimos, en esos años de auge económico y de orden público, el Partido Conservador pudo desarrollar su programa, que apenas era otro que el mantenimiento de lo establecido y la consolidación de la monarquía sobre la base de una legislación muy restrictiva en materia de derechos y libertades. El Partido Liberal suavizó algunos conflictos (como el universitario), acabó con la distinción entre partidos legales e ilegales al permitir el regreso de los republicanos y liberalizó la legislación política (Ley de Asociaciones de 1887, Ley del Jurado de 1888, Ley Electoral de 1890). En este momento, 1890, Sagasta admitía implícitamente que su programa también estaba cumplido. a partir de entonces, como dicen los ci-

tados autores, la diferencia entre conservadores y liberales dejaba de ser programática y sólo lo era de talante en el ejercicio del poder.

Por lo demás, no eran partidos muy organizados, sino un conjunto de seguidores políticos de unos líderes, que se desintegraron al desaparecer éstos. El Partido Conservador aún se mantuvo con maura, pero se escindió después (1913) en mauristas y datistas, y más tarde se separarían los ciervistas. (Obsérvese el carácter personalista de estas denominaciones.) acaso el maurismo fue, como ha escrito J. Jiménez Campo, «el penúltimo acto en este drama político de las burguesías españolas que no quisieron, cuando pudieron, ni lograron tampoco, cuando lo pretendieron, habilitar un sistema político que garantizase su autonomía como tales fuerzas sociales y la reproducción constitucional de su dominio. El camino del bonapartismo, por tanto, estaba así abierto».

El Partido Liberal encontró en Canalejas al líder que lo cohesionó tras la desorientación que siguió a la muerte de Sagasta; pero su asesinato en 1912 volvió a sumirlo en luchas internas por alzarse con el liderazgo.

Conforme avanza el siglo xx, por consiguiente, los dos grandes partidos se van fraccionando y aparecen o se estabilizan otros, principalmente en torno al regionalismo y al socialismo. La política española camina hacia el pluripartidismo, con lo que quedaba falseado un sistema que pretendía seguir siendo bipartidista.

5.4. El turno en el poder

El sistema político, parlamentario al fin y al cabo, no podía funcionar sino sobre la alternativa de los partidos en el poder y la exigencia de que cada uno de ellos supiera digerir el hecho de que el partido contrario legislara, al estar en el poder, de la forma que entendiera conveniente. Cuando Cánovas pasó el poder al partido liberal en 1881, puso en marcha el sistema.

Pero para evitar peligrosos espontaneísmos democráticos los partidos dinásticos, muy acusadamente desde el denominado pacto de El Pardo, se anticiparon a las decisiones del cuerpo electoral del siguiente modo: acordaban entre ellos el relevo o presionaban a la Corona para que cambiara el encargo de formar Gobierno; entonces,

el partido entrante presentaba al monarca un decreto de disolución de las Cortes y convocaba elecciones, las «dirigía», las ganaba y comenzaba a gobernar con la confianza de la Cámara. En esas condiciones, comenta Sánchez Agesta, el gobierno parlamentario es claramente una ficción.

El hecho no era nuevo en España, pues se había practicado en la monarquía isabelina y en la democrática de 1869. Pero tampoco era un vicio privativo español: por aquellos mismos años ocurría otro tanto en Italia y en Portugal.

Era una ficción que aparentemente funcionó durante los primeros años, mientras Cánovas y Sagasta mantuvieron la hegemonía. Ahora bien: ello llevaba aparejado un elevado coste, que M. Artola ha calificado como efectos perversos del turno pactado. Derivan éstos de la pérdida de información respecto de la opinión pública, hasta producirse el divorcio entre la España real y la España oficial.

Cuando, como ha anotado Sánchez Agesta, los partidos se fraccionaron y comenzaron los Gobiernos de coalición y de concentración, la prerrogativa regia de nombramiento del Presidente del Gobierno y de disolución de las Cortes se volvió peligrosa para el propio Rey. Recuérdense las famosas «crisis orientales» (provocadas en el Palacio de Oriente) de los primeros años del reinado de Alfonso XIII. Añádase a esto la pérdida de los territorios de ultramar, las interminables escaramuzas norteafricanas (que llegaron a guerra formal) y los crecientes movimientos obreros ante la también creciente insatisfacción de las demandas sociales, y comprenderemos que se agrietara el precario equilibrio de una convivencia continuamente amenazada.

5.5. Oligarquía y caciquismo

Era, como vemos, una realidad constitucional muy distinta de la descrita en el texto de 1876 e incluso de la Constitución consuetudinaria que antes hemos mencionado. Era un sistema que funcionaba de arriba abajo, en el que, en realidad, nada, ni siquiera la Monarquía, estaba sólidamente cimentado en el pueblo. (Así, por ejemplo, recién estrenado el sufragio universal masculino, en las elecciones de 1891 se pudo apreciar la fuerza que podría llegar a tener un

coyuntural bloque republicano. Y lo mismo se vislumbró en las elecciones de 1903.)

Por eso, el mecanismo sólo podía funcionar con el control y manipulación del sufragio, lo que corría a cargo del cacique. Es mucha la tinta que sobre la oligarquía y el caciquismo se ha vertido desde J. Costa para acá, el cual lo identificó como la Constitución efectiva del Estado español. La acusación principal que se le ha hecho es que hizo renacer un cierto tipo de feudalismo. Maura lo definió como el feudalismo bastardo de una estructura decadente. El político en Madrid, el cacique en cada comarca, el Gobernador Civil en cada capital de provincia como enlace entre uno y otro constituyen, como dice Jover, las tres piezas claves en el funcionamiento real del sistema. Y si incluimos en el cuadro al Capitán General y al Obispo nos quedará más completo e inteligible.

Si desde una perspectiva optimista cabía ver en el caciquismo el único vínculo entonces existente entre el campo y la ciudad, entre el pueblo y el Estado, resulta de todos modos indudable que perpetuaba e intensificaba las condiciones que lo hacían funcional: la ignorancia y la apatía del electorado español; y además, como ha observado R. Carr, retrasó la organización de partidos modernos.

La limitación de miras de la clase política de la Restauración resulta evidente: no sólo no rompió esa estructura oligárquica y caciquil, sino que la alimentó y se apoyó en ella. Incluso la desvirtuó por su uso indiscriminado, versión que fue denominada «caciquismo artificial» y que hizo del cacique el dueño absoluto de los individuos de su parcela territorial por el control que ejercía sobre el poder y sobre la Justicia del Estado (A. Lario).

5.6. Ausencia de alternativa y de modernización

Durante los primeros períodos de Gobierno liberal, se hizo una legislación progresista en materia de derechos y libertades y en la cuestión social.

Estas reformas liberales dieron un perfil diferente al Ordenamiento jurídico, pero no, una vez más, a la práctica política. Por lo que se refiere al sufragio universal (maticemos una vez más: masculino), podía haber tenido, entre otros efectos benéficos, el de atraer hacia la Monarquía a los republicanos de Castelar. Pero, al ser enten-

dido como expresión de la soberanía nacional, parecía chocar con la monarquía hereditaria, que era atributo de la soberanía monárquica. Cánovas, que concebía el sufragio como correlato del derecho de propiedad, advirtió que nunca admitiría el sufragio universal (masculino) si era interpretado como expresión de la soberanía nacional, pero transigió finalmente con su incorporación al ordenamiento no sin precisar que el sufragio no era un derecho sino una función: la de designar los miembros de las Cámaras, y cuidando de que el preámbulo de la ley relativizara la medida: dicha admisión, dice esta pieza jurídica, no altera el equilibrio ni el sistema constitucional; y añade: «no podrá suscitarse la añeja cuestión de la soberanía, ya resuelta en nuestro país...».

Lo cual es una objeción notoriamente inconsistente pues en nada varía la situación entendiendo el sufragio como derecho o como titularidad de una función estatal que únicamente corresponde ejercer a un órgano diferenciado: el cuerpo electoral. Pero fue en la práctica política en lo que no varió la situación porque dicho sufragio fue sistemáticamente falseado.

Por otra parte, se intentó dar una respuesta al problema regional mediante el mantenimiento del Derecho foral por el flamante Código Civil y, más adelante, mediante la creación de mancomunidades regionales. Por eso algún autor como B. Clavero ha podido decir que la Restauración, de ser un régimen con Constitución, llegó a ser un régimen constitucional.

No obstante, las demandas sociales y regionalistas superaban con mucho la capacidad de respuesta del sistema; la demanda de modernización social y política crecía incesantemente, mientras el régimen quedaba cada vez más rígido y disfuncional. A partir de 1898 se suceden las crisis, y a partir de 1917 fue una continua crisis.

Lo curioso, según apunta J. Linz, es que no surgiera una fuerza política que, vertebrando el descontento social, capitalizara los errores del sistema, si no para hacerse con el poder político, lo que era harto improbable, sí al menos para obligar a los partidos usufructuarios del poder a una cierta modernización que los sacudiera de su sueño dogmático y los hiciera tocar tierra. a. Jutglar, por su parte, opina que si Cánovas y Sagasta no quisieron saber nada del país real es porque así se lo demandaban los intereses que representaban.

A nuestro modo de ver, sin embargo, subsiste la pregunta en los términos dichos; esto es, no se trata de saber por qué Cánovas y Sagasta se sintieron satisfechos con su sistema, sino por qué no surgió otra fuerza distinta. Piénsese que la crisis del sistema en 1923 no sucede por la emergencia de una fuerza política de signo distinto, como estaba sucediendo y seguiría ocurriendo en Europa, sino pura y simplemente por agotamiento de las existentes sin que otra les tomara el relevo.

Surgieron, sí, partidos nuevos: el Radical, el PSOE, partidos regionalistas o nacionalistas periféricos. Pero ninguno con capacidad de movilización de masas por el momento. Ello puede deberse a múltiples causas, las siguientes entre otras:

- a) El establecimiento del sufragio universal masculino significó su agrarización, y este electorado agrario no estaba muy sensibilizado con los procesos democráticos ni con la distinciones ideológicas.
- b) Los movimientos regionales tampoco encontraron su identidad, escindidos entre izquierdas y derechas. En Cataluña estaba dividido el movimiento en una derecha (la *Lliga*) y la *Esquerra*, difícilmente conciliables, con un *Partido Radical* que capitalizaba demagógicamente votos de los trabajadores inmigrantes. Y en el País Vasco, aunque surge un solo PNV, sin embargo, los partidos dinásticos conservaron mucha fuerza.
- c) La corrupción electoral no habría permitido que un nuevo partido se hiciera con suficientes escaños como para remover la política oficial. Eso por lo que hace a los partidos obreros, que, como el PSOE, aceptaron la vía política parlamentaria, con un muy lento crecimiento en las tres primeras décadas de su existencia. Por lo que se refiere a la otra gran fuerza obrera, la CNT, con un rápido crecimiento en diez años, no aceptó la vía política ordinaria, y cuando algunos dirigentes quisieron reorientar la lucha anarcosindicalista hacia posiciones más políticas, no obtuvieron éxito ninguno.
- d) Los republicanos históricos no tenían fuerza: Ruiz Zorrilla continuaba, desde su exilio francés, confiando en un pronunciamiento; Figueras y Salmerón carecían de un programa político que mereciera ese nombre; Pi i Margall no llegaba a alcanzar el predicamento de los años revolucionarios, acaso

demasiado lastrado, como los anteriores, por su protagonismo en el sexenio.

- e) El *regeneracionismo* era más bien un movimiento de intelectuales ideológicamente heterogéneos que no pasó en realidad de una postura de denuncia.
- f) De manera que, en conclusión, el efecto que todo ello producía en el electorado no fue el de apoyo a alternativas, sino el de la abstención.

La Monarquía, decía Ortega en 1931, era una sociedad de socorros mutuos que habían formado unos cuantos grupos para usar del poder público: los grandes capitales, la alta jerarquía del Ejército, la aristocracia de sangre, la Iglesia. El monarca, añadía el citado autor, era el gerente de esa sociedad; nada más, pero nada menos. Aquellos grupos, concluía, nunca se fundieron con la nación, sino que la supeditaron siempre a sus particulares intereses. Por eso decía en otro lugar y momento que la Constitución de 1876 significaba la organización formal de la desnacionalización del Estado.

Y es que Cánovas construyó una obra de arte política que no se sustentaba ni en una ideología, ni en el pueblo, ni en nada. Su sistema, dice J. L. Comellas, se basaba en el aire, o mejor aún, en el vacío absoluto: por muy admirablemente construido que estuviera, tenía forzosamente que derrumbarse. Incluso si consideramos que dicho artificio era adecuado a la sociedad en que se pensó, es evidente que no podía resistir los nuevos movimientos sociales y políticos.

Así, la Monarquía moderada que Martínez Campos proclamó en Sagunto y que pudo haberse transformado en monarquía democrática, no pasó de una Monarquía oligárquica y caciquil que se esclerotizó desde 1898, entró en crisis irreversible en 1917 y se desintegró en 1923 a manos del dictador, sin que se pudiera atisbar —debido en parte también a la falta de unión en la izquierda— una viable alternativa democrática.

6. PROPUESTAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Ya hemos anticipado que puede verse en los dos reinados y en la regencia otros tantos modos de funcionamiento del sistema político bajo un mismo texto constitucional.

- 1) Los años del reinado de Alfonso XII fueron los de la consolidación del sistema sobre el acuerdo básico de los dos partidos dinásticos, pero con neto predominio del Conservador.
- 2) La regencia de María Cristina fue de una cierta apertura progresista del sistema; el eje político se trasladó de la Corona a los partidos dinásticos, a lo que contribuyó el comportamiento minuciosamente constitucional de la Regente. El Partido Liberal gobernó durante más años. la legislación progresista de éste colocó al español en el nivel de los regímenes liberales europeos.
- 3) Y en el reinado de Alfonso XIII el sistema declina hasta su agotamiento; con el relevo de los viejos dirigentes políticos, el bipartidismo comenzó a resquebrajarse, ampliándose peligrosamente el espacio decisorio del Rey. En este período, el régimen español se separa progresivamente de los europeos, que evolucionaban hacia la democracia. El excesivo protagonismo del Rey en la dirección política y en la del Ejército desnaturalizaban todo el sistema parlamentario. El conflicto entre Alfonso XIII y Maura tuvo precisamente como principal motivación la divergente interpretación de las posiciones respectivas del Rey y del Gobierno en el sistema político.

Es en este tercer período cuando se utilizó la propuesta de reforma constitucional como arma política, principalmente en la segunda década del siglo xx, cuando ya el edificio canovista amenazaba ruina por los motivos endógenos ya explicados junto al intermitente doble acoso del movimiento obrero y del regionalista. «La preocupación reformista —dice García Canales— embarga a publicistas y políticos y pasa a ser lugar frecuentado en la literatura política de la época.»

Maura quiso ensanchar las bases sociales de la Monarquía para evitar su crisis, pero siempre dentro del orden establecido. Lo que, a su entender, excluía la reforma constitucional. Esta rigidez de planteamiento paralizaba la realización de aquel propósito.

De otro lado, el Partido Liberal, con Moret al frente, había preconizado la reforma del artículo 11 de la Constitución para introducir en ella la libertad de cultos. Pero fue la asamblea de parlamentarios la que, desde dentro del régimen, aunque con posturas

disidentes, adoptó, en sus reuniones de Barcelona y Madrid, una posición reformista general y no concretada a un solo aspecto. Produjo comunicados y resoluciones que proponían el reconocimiento de la soberanía popular, la potestad legislativa no compartida de las Cortes, la reforma del Senado con un criterio parcialmente organicista y reformas autonómicas. Todo ello sin sesgo alguno anti-monárquico, sino más bien como evolución política pilotada por la Monarquía.

Aparte de la izquierda no monárquica (republicanos y socialistas), fue el Partido Reformista el que, desde posiciones monárquicas, asumió de modo más explícito y decidido la necesidad de una reforma constitucional. Fundado en 1912 e integrado por destacados miembros de la burguesía ilustrada, como Galdós, Adolfo Posada, Pérez de Ayala y Azaña, estaba dirigido por Gumersindo de Azcárate y Melquíades Álvarez. Muerto el primero en 1917, Álvarez enarboló la bandera de la reforma constitucional. En su asamblea de 1918, el Partido Reformista aprobó un programa resueltamente proyectado a ella. Era, como dice A. M. Calero, un programa de modernización política y social en una línea muy semejante a la que años después intentaría la II República.

Dicho programa incluía el reconocimiento implícito del poder constituyente exclusivo de las Cortes, la secularización del Estado (no de la sociedad, se añadía cautamente), la limitación de las facultades gubernativas en las suspensiones de garantías constitucionales, la electividad íntegra del Senado sobre la base de una representación de intereses; la limitación de la prerrogativa de la Corona, fundamentalmente en orden a la suspensión y disolución de las Cortes y a sus relaciones con las Fuerzas Armadas; una reforma regional, e incluso la adopción de un precepto sobre la reforma de la Constitución, que estaría atribuida exclusivamente a las Cortes extraordinarias convocadas al efecto.

El Partido Reformista, al entrar en el Gobierno liberal de García Prieto en 1922, moderó mucho su propuesta de reforma constitucional. Pero de nuevo la oportunidad fue desaprovechada por la intransigencia y el alarmismo de los grupos sociales que habitualmente se sentían amenazados: la Iglesia, la clientela senatorial y ciertos sectores de la alta burguesía.

7. AGOTAMIENTO Y LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA: LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

Como hemos dicho, a partir de 1917 el régimen fue una continua crisis. Ya en el año anterior el Gobierno declaró el estado de sitio y suspendió las garantías constitucionales ante la movilización de las dos principales organizaciones sindicales, UGT y CNT, a lo que éstas contestaron con una huelga general. Y en el mismo año, sectores inquietos del Ejército constituyeron Juntas de Defensa para entablar un diálogo institucional con el Gobierno, obteniendo el reconocimiento de éste un año más tarde. Y la ya comentada asamblea de parlamentarios intentaba superar la crisis mediante una muy amplia reforma constitucional.

No obstante, el régimen pudo aún perdurar unos años debido más a disidencias y contradicciones internas de los movimientos de oposición que a la propia fortaleza.

La salida de la crisis, una vez más, se pretendió encontrar en un pronunciamiento militar de estilo decimonónico, con el que, además, se quiso alejar el fantasma de la revolución proletaria.

El General Primo de Rivera, Capitán General de Cataluña, dio un golpe de Estado el 13 de septiembre de 1923, aceptado inmediatamente por el Rey, el cual le entregó plenos poderes a la vista de que el golpe tenía el apoyo de casi todo el Ejército, de la Iglesia, de la burguesía terrateniente y de amplios sectores de la burguesía industrial catalana. Por otra parte, los éxitos iniciales de la Dictadura en la pacificación de Marruecos y en el orden público le significaron una favorable opinión en el país.

Primo de Rivera, nada más tomar el poder, disolvió las Cortes, suspendió las garantías constitucionales e instauró un Directorio Militar con facultad de dictar decretos con fuerza de ley. En 1924 creó la Unión Patriótica como movimiento político único en sustitución de los partidos políticos; tenía una organización estrictamente jerárquica, con células locales y asambleas y directorios a nivel provincial y nacional, con el Dictador como jefe nacional.

Con esta elemental estructura política cubrió holgadamente la gobernación del país hasta 1925, obteniendo los logros mencionados y un cierto relanzamiento de la economía española. Pero, hecho esto, carecía de justificación, si en algún momento la tuvo, la situación de anomalía constitucional que la Dictadura significaba.

Sin embargo, Primo de Rivera no creía que pudiera restaurarse, sin más, la Constitución de 1876. Y, por otra parte, el ejemplo musoliniano en Italia lo persuadió de que era factible su repetición en España. Así, pues, la Dictadura buscó la superación de su naturaleza transitoria y quiso institucionalizarse e incluso dotarse de Constitución propia.

En efecto, a fines de 1925 Primo de Rivera sustituyó el Directorio Militar por un Gobierno propiamente dicho, con participación de políticos civiles, pero de similares facultades. En 1926 le concede a este Gobierno un conjunto de poderes discrecionales y poco después le otorga facultades cerca de la Administración de Justicia. A medida que el régimen dictatorial iba encontrando techo en sus soluciones para los problemas del país, más pretendía institucionalizarse, pero con medidas que incrementaban su carácter absoluto y su aproximación al totalitarismo italiano, con el que, no obstante, guardó ciertas distancias.

En 1927 Primo de Rivera creó la Asamblea Nacional, un órgano consultivo de composición corporativa como instrumento colaborador del Gobierno, al que debía de presentar anteproyectos de ley. Una de sus tareas habría de ser precisamente la elaboración de un anteproyecto constitucional.

Tras dos años de trabajo, la Sección Primera de la Asamblea Nacional terminó de redactar dicho anteproyecto y otros cinco de leyes orgánicas relativas al Poder Ejecutivo, a las Cortes, al Poder Judicial, al Consejo del Reino y al orden público. Los rasgos fundamentales del anteproyecto de Constitución eran los siguientes:

- a) Se apartaba de las tesis en litigio acerca de la soberanía (monárquica, nacional, compartida) declarando la soberanía del Estado, peligrosamente próxima a tesis totalitarias.
- b) Optaba por una organización territorial unitaria en un Estado monárquico constitucional.
- c) Decidía igualmente la instauración de unas Cortes unicamerales de composición tripartita y desigual: la mitad de los diputados serían elegidos por sufragio universal masculino, treinta serían designados por el Rey y tendrían carácter vitalicio y los demás debían ser de representación corporativa.
- d) Declaraba la religión católica como la oficial del Estado, pero con tolerancia de cultos.

- e) Creaba un Consejo del Reino, verdadera novedad en el constitucionalismo español. tenía este órgano miembros natos por razón de su cargo, otros designados por el Rey y otros elegidos por varias vías. Sus atribuciones previstas, muy amplias, iban desde la resolución de los recursos electorales y de inconstitucionalidad hasta su intervención en el nombramiento del presidente del Gobierno, pasando por el veto legislativo.

Este anteproyecto fue recibido con indiferencia por parte de la clase política no instalada en el poder. Los días de la dictadura estaban ya contados. Concitaba la oposición de casi todos, incluida ahora la oligarquía financiera, y ya no contaba completamente con el Ejército. El Dictador, consciente de ello, retiró el anteproyecto y pocos días más tarde presentó su dimisión al Rey y se exilió a Francia. Pero las ideas e instituciones de su anteproyecto serían utilizadas por el régimen de Franco Bahamonde.

La vuelta a una aparente normalidad constitucional no fue ya sino una pendiente hacia la II República.

BIBLIOGRAFÍA

- ARTOLA, M., TOMÁS Y VALIENTE, F., A. M. CALERO y OTROS : *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura*, Siglo XXI, Madrid, 1985.
- BLASCO IBÁÑEZ, V.: *Contra la Restauración (Periodismo político 1895-1904)*, compilación de P. Smith, Nuestra Cultura, Madrid, 1978.
- COMELLAS, J. L.: *La teoría del régimen liberal español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo, Colectivismo agrario y otros escritos*, Alianza, Madrid, 1984.
- FERNÁNDEZ ALMAGRO, M.: *Historia política de la España contemporánea*, vols. II y III, Madrid, 3ª edición, 1974.
- GARCÍA CANALES, M.: *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- GUNTHER, R.: *El sistema de partidos políticos en España: génesis y evolución*, Madrid, 1986.
- LINZ, J. J.: *El sistema de los partidos en España*, Narcea, Madrid, 1974.

MARTÍNEZ CUADRADO, M.: *Elecciones y partidos políticos en España (1868-1931)*, Taurus, Madrid, 1969.

—: *La burguesía conservadora (1874- 1931)*, Alianza, Madrid, 1983.

ORTEGA Y GASSET, J: *Escritos políticos*, 3 vols., Madrid, 1971- 1975.

—: *Discursos Políticos*, Madrid, 1974.

PÉREZ DE AYALA, R.: *Escritos Políticos*, Madrid, 1967.

—: *Revista de Derecho Político*, núm. 8, monográfico sobre «El sistema político de la Restauración», UNED, Madrid, 1981.

SÁNCHEZ FERRIZ, R.: *La Restauración y su Constitución política*, Universidad de Valencia, 1984.

TUÑÓN DE LARA, M.: *Medio siglo de cultura española (1885-1936)*, Tecnos, Madrid, 1984.

CAPÍTULO VI

El régimen de la II República

Capítulo VI

EL RÉGIMEN DE LA II REPÚBLICA

1. LA INSTAURACIÓN DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

1.1. De la caída de Primo de Rivera a la Sublevación de Jaca

Parece admitirse hoy que el cambio de 1931 comenzó a operarse en 1917, fecha en la que, pese a no triunfar la revolución, se debilitó el dominio de la oligarquía tradicional. La monarquía se rehízo parcialmente, pero el aparato político quedó gravemente dañado. La Dictadura, por su parte, no impidió una cierta organización de la clase trabajadora ni satisfizo a la burguesía industrial, con la que entró en colisión en los años finales de la década pese a que apenas hizo otra cosa que aplicar un programa de nacionalismo e intervencionismo económico. De otro lado, y a pesar del aislamiento internacional de España, la crisis económica mundial comenzó a hacerse notar en nuestro país. La peseta se devaluó en 1930. Se sucedieron movimientos sociales de reivindicación y de lucha, provocando un cierto clima de inestabilidad en el que diversos sectores de la burguesía procuraban organizarse más con vistas al futuro que al presente, surgiendo los partidos Acción Republicana, Partido Radical Socialista, etc., y el futuro lo veían más asegurado en un régimen liberal y una forma republicana de gobierno, dada la inverosimilitud de que una nueva salida autoritaria solucionara gran cosa a la vista de lo poco que había arreglado la Dictadura.

En efecto, una nota destacada de la monarquía restauracionista fue la escasa empatía entre Alfonso XIII y la intelectualidad española (Becarud y López Campillo). El Rey era más dado a apoyarse en la red caciquil, en la aristocracia y en la burguesía terrateniente y fun-

cionarial; esto es, en la oligarquía y el caciquismo denunciado por Joaquín Costa. Y el referido distanciamiento aumentó durante la Dictadura de Primo de Rivera.

Así las cosas, el Ateneo de Madrid, reabierto en 1930, albergó a la oposición intelectual del régimen restauracionista, con figuras señeras como Unamuno, Alcalá Zamora, Azaña, Besteiro, Fernández de los Ríos, Araquistain y Sánchez Albornoz, entre otros, y se convirtió en el vivero en el que fue madurando la alternativa republicana.

Estamos, pues, ante una acción convergente de las capas liberales y progresistas de la burguesía urbana e industrial con las fuerzas políticas y sindicales obreras. Los representantes de ambos sectores acertaron a pactar en San Sebastián, pacto que condicionó el futuro en doble medida: de una parte, mediante él, la oposición al régimen cobró fuerza y pudo provocar el cambio político; de otra, las diferencias sociales, culturales e ideológicas de los pactantes motivaron un Gobierno provisional de compromiso y de transacción y un primer bienio constitucional reformista.

En realidad, desde la caída de Primo de Rivera hasta las elecciones municipales de abril de 1931, el proceso de descomposición política se aceleró, con unos oscuros gobiernos de transición enfrentados a múltiples pactos, conspiraciones e intentonas revolucionarias. Mientras el General Berenguer intentaba hacerse con la situación, se sucedieron preparativos y tomas de posición personales y colectivas. La burguesía, siguiendo a personalidades como Alcalá Zamora, Maura, Ossorio, etc., abandonó la monarquía y se alineó con los republicanos, desplazamiento que como habían hecho muchos liberales durante la segunda etapa de la Dictadura.

Como escribió Ortega, el Gobierno Berenguer significaba volver a la normalidad por los medios normales «como si» aquí no hubiese pasado nada nuevo o anormal; pero sí había pasado.

El 17 de agosto de 1930 se reunieron en San Sebastián ciertos representantes de varias tendencias políticas, las mismas que sostendrían la República durante el primer bienio, con la relativa ausencia del PSOE. (Ya antes se habían reunido en Madrid varias veces sin que el Gobierno pareciera enterarse o concederle importancia.) En San Sebastián no se redactó ningún documento; el acuerdo fue un pacto entre caballeros, que después fue minuciosamente cumplido. Constituyeron un Comité revolucionario que comenzó a planificar

un alzamiento general contra la Monarquía. Entre los acuerdos figuraban los siguientes:

- Establecer una República, incluso insurreccionalmente si fuere preciso.
- Garantizar la libertad religiosa y política.
- Convocar elecciones a Cortes Constituyentes.
- Abrir la organización territorial del Estado a la autonomía de las regiones, cuyos estatutos serían aprobados por las Cortes.

Fueron laboriosas las gestiones de los conjurados con el PSOE. A la reunión de San Sebastián acudió Indalecio Prieto a título meramente individual. En las reuniones habidas con otros de sus miembros, éstos aclaraban que lo hacían sólo a efectos informativos. Por fin, en octubre se comprometieron el partido y la UGT con el movimiento conspirador para la instauración de la república. Un mes más tarde lo hacía la CNT.

La sublevación de Jaca, en diciembre de 1930, fue sofocada por el Gobierno, el cual encarceló a los firmantes del Pacto de San Sebastián. No obstante, los intelectuales españoles, mayoritariamente proclives al republicanismo, comenzaron a proclamarlo abiertamente. Ortega había publicado en las páginas de *El Sol* un artículo en noviembre de 1930 que finalizaba con un elocuente grito: «¡Españoles, vuestro Estado no existe! ¡Reconstruido! *Delenda est Monarchia.*» En febrero de 1931 crea, junto a Marañón y Pérez de Ayala, la Agrupación al Servicio de la República.

La convocatoria de elecciones generales para febrero de 1931 fue ampliamente rechazada por todos los sectores republicanos sin que recibiera un decidido apoyo de los monárquicos. El protagonismo político es de los grupos republicanos, tanto nacionales como regionales, de los radicales de Lerroux, de los radicales socialistas, de los socialistas y de los católicos liberales marginados por la Monarquía.

1.2. Elecciones municipales del 12 de abril. Su carácter plebiscitario

El 16 de febrero cae el gobierno Berenguer. El Rey intenta sucesiva e infructuosamente que formen Gobierno Santiago Alba y Sánchez Guerra, decidiéndose entonces por encomendar al almirante

Aznar un Gobierno de concentración monárquica que incluyera representantes de todas las fuerzas políticas de la Restauración, no descartándose la reforma constitucional.

El gobierno Aznar ideó un escalonamiento electoral que comenzara por elecciones municipales y culminara en las generales. Fijó para aquéllas la fecha del 12 de abril. Pero, dada la situación, no es de extrañar que esta coyuntura jurídico-política aparentemente secundaria adquiriera un carácter plebiscitario, de confianza o censura a la institución monárquica y a su titular.

En la propaganda electoral no se habla de gestión municipal, sino de los grandes principios políticos: Monarquía, Propiedad, Justicia, Revolución... Sirva de muestra un editorial de *El Debate* del día 11 de abril: «No se trata solamente de elegir administradores municipales, sino de ganar la batalla por el orden y la paz social, que en los momentos actuales aparecen vinculados a la Monarquía.»

Ésa era la propaganda electoral. Pero, de hecho, como sostiene Calero Amor, en España, a la altura de 1931, monarquía y democracia se habían hecho incompatibles: los demócratas eran republicanos, y los monárquicos antiliberales y autoritarios»; y así se puso de relieve en los debates constituyentes.

1.3. Interpretación del resultado. Toma del poder por el comité revolucionario

Aunque el cómputo de concejales electos fue favorable a las candidaturas monárquicas (bastante más favorable que la diferencia de votos obtenidos), los líderes republicanos supieron hacer valer —sin resistencia por parte del Gobierno— su victoria en las grandes capitales (que fue absoluta en Madrid) y la poca fiabilidad de la victoria rural monárquica por la evidente incidencia del caciquismo. Fue el voto de los profesionales, de las clases medias urbanas y del proletariado industrial el eje decisorio del cambio de régimen.

El general Berenguer envió en la noche del mismo día 12 un telegrama a los jefes militares recomendándoles que respetaran la «suprema voluntad nacional», ambigua expresión que, por lo menos, significaba la retirada de apoyo incondicional a la Monarquía. El general Sanjurjo rechazó la utilización de la Guardia Civil contra el

pueblo. El PSOE, en *El Socialista*, había hablado cautamente sólo de reconquista parcial de la democracia española, y todavía el 14 de abril extraía esta modesta conclusión: «Hoy España tiene régimen municipal republicano. Lo ha establecido el pueblo en uso de sus derechos soberanos.»

En cambio, el pueblo se había lanzado a la calle en manifestaciones republicanas, haciendo huelga general el día 14 y procediendo a proclamar la República en diversas ciudades. En Madrid, los integrantes del Comité Revolucionario esperaron inútilmente varias horas a que el Gobierno Aznar le transmitiera oficialmente el poder; se dirigieron entonces al Ministerio de la Gobernación sin encontrar a nadie para el protocolario acto, habiendo de hacerse cargo del poder en la nuda pero nutrida presencia del pueblo de Madrid. En el primer decreto del nuevo régimen se reflejaba puntualmente este segundo rasgo popular del cambio de régimen: «El Gobierno Provisional de la República ha tomado el poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo mismo quien le ha llevado a la posición en que se halla y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad.»

Mientras tanto, el Rey había salido camino de Cartagena, entregando al conde de Romanones un *Mensaje al país* en el que, con todo realismo, decía: «Las elecciones celebradas el domingo me revelan claramente que no tengo hoy el amor de mi pueblo.»

Así, pues, como dijo Ortega, la República advino con la sencillez y plenitud con que se producen los fenómenos biológicos; nadie la trajo; a ello colaboraron todos los españoles, incluidos —añade— los monárquicos, que se quedaron paralizados por el convencimiento de que la Monarquía carecía ya de justificación. El Rey, dice el mismo autor, cumplió con su deber retirándose y no utilizando al Ejército en contra del pueblo, pues ésta no era solución alguna. Como dijo el conde de Romanones, «el máuser es un arma inadecuada contra el voto».

El Gobierno Provisional representaba las fuerzas de oposición a la Monarquía: republicanos (laicos y católicos), socialistas y regionalistas. Quedaban fuera las fuerzas monárquicas y las situadas a la izquierda del PSOE.

2. CONSTITUCIÓN DE 1931 Y LEYES DE DESARROLLO

2.1. El Proceso constituyente

Proclamada la República, se encontró ante un ingente número de problemas, casi todos ellos heredados (el económico y el regional principalmente); pero otros nuevos o agravados con ocasión del cambio de régimen, como el religioso, el catalán (Maciá había proclamado la República catalana el mismo día 14), el pánico financiero, traducido en una evasión masiva de capitales, el mantenimiento del orden público, etc. Pero el Gobierno Provisional iba a proceder con calma inquietante y con minucioso respeto de las formas jurídicas, remitiendo la solución de casi todos los problemas a las Cortes Constituyentes. Acaso las únicas excepciones fueron, y no eran poca cosa, la reforma del Ejército, llevada a cabo por Azaña, y las medidas sociales agrarias que adoptó Largo Caballero.

El día 15 de abril, el Gobierno Provisional dictó un decreto conteniendo su propio estatuto jurídico, cuyos principios básicos eran:

- a) Responsabilidad del Gobierno Provisional ante las futuras Cortes Constituyentes.
- b) Depuración de las responsabilidades por la disolución del Parlamento en 1923 y por la subsiguiente Dictadura.
- c) Respeto a la libertad de creencias y de cultos, así como reconocimiento de los derechos individuales (al menos de los plasmados en anteriores Constituciones), sindicales y corporativos.
- d) Garantía de la propiedad privada y revisión del Derecho agrario.
- e) Posibilidad de fiscalización gubernativa de los derechos en defensa de la República.

Otro decreto concedía una amplia amnistía para los delitos políticos, sociales y de imprenta.

Más adelante se revisó el sistema electoral que había de regir para las elecciones a Cortes Constituyentes. La revisión consistió fundamentalmente en rebajar la edad electoral a veintitrés años (estaba en veinticinco), declarar elegibles a los sacerdotes y a las mujeres (la cuestión del sufragio activo femenino se pospuso a la decisión de las Cortes Constituyentes) y fijar la circunscripción provincial, salvo las

capitales con población superior a 100.000 habitantes, que se constituían en circunscripción separada del resto de su provincia. Las circunscripciones, por tanto, eran plurinominales. El sistema establecido fue el mayoritario, pero con posibilidad de representación minoritaria al determinarse que el elector votase menos nombres que el número de escaños de su circunscripción.

Por otra parte, se deroga el artículo 29 de la ley de 1907, en virtud del cual quedaban proclamados electos los candidatos cuando su número no excedía de los escaños en litigio en la circunscripción, precepto del que tan inmoderado uso hizo el caciquismo durante el régimen anterior. Incluso se exigió para ser proclamado diputado un mínimo del 20 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción, requisito que anulaba en buena parte la pretensión de obtener una representación de las minorías, puesto que los escaños no alcanzados por éstas en la primera vuelta por no llegar a ese mínimo de sufragios eran obtenidos fácilmente por la mayoría en la segunda,

Se convocaron las elecciones para el 28 de junio y la investidura de las nuevas Cortes para el 14 de julio, en conmemoración de la toma de la Bastilla, inicio de la revolución francesa.

El sistema electoral establecido estimulaba la coordinación de candidaturas, y así lo hicieron los socialistas con los radical-socialistas, con acción republicana y con la Agrupación al Servicio de la República, obteniendo todos ellos excelentes resultados: las Cortes Constituyentes eran más progresistas que el país. Los socialistas son los más numerosos, seguidos de los radicales y de los radical-socialistas. La derecha no republicana, desorganizada y desorientada, vio notablemente disminuida su representación, pero seguía controlando los resortes de poder económico, así como buena parte del poder institucional (Justicia, administración, Ejército). La oposición de izquierda —los republicanos federales— era aún menor.

Alcalá Zamora atribuyó este desajuste representativo de las Cortes Constituyentes respecto de la opinión pública al mencionado retraimiento de la derecha, que él, más rotundamente, denominó deserción de las urnas. A dicho retraimiento electoral siguió el parlamentario, ausentándose de la Cámara en votaciones que la izquierda ganó por escasa diferencia.

Desde el 6 de mayo había venido trabajando la Comisión Jurídica Asesora nombrada por el Ministerio de Justicia, dentro de la cual se formó una Subcomisión de trece miembros que elaboró un ante-

proyecto de Constitución. De este anteproyecto se ha dicho que era «una obra seria, correcta, congruente; de perfil no muy extremoso en radicalismos». Sin embargo, el Gobierno no lo adoptó como proyecto. El texto debatido fue elaborado por la propia Comisión de las Cortes Constituyentes, que se separaba de aquél en bastantes puntos.

Las Cortes Constituyentes comenzaron sus sesiones el 14 de julio en Comisión, terminándolas un mes después. El 27 de agosto comenzó a discutirse el proyecto en el pleno, prolongándose hasta principios de diciembre. La Constitución se promulgó el día 9 de diciembre de 1931 por el Presidente de las Cortes en nombre de éstas después de haber recibido 368 votos favorables por ninguno en contra.

En las Cortes Constituyentes tomaron asiento representantes calificados de la ciencia y de la cultura. La II República fue denominada, por eso, «República de profesores», también «de periodistas». Buena parte de esta nueva clase política se identificaba con la izquierda y proporcionó a la Cámara un tono elegante en las maneras, en el decir y en una buena técnica jurídica constituyente evitando repeticiones y empleando palabras de circulación reciente, como *socialización* y *nacionalización*. En definitiva, estamos ante un texto de ajustado estilo jurídico (otra cosa es su acierto político). Este tono fue menguando a lo largo de la vigencia del régimen.

Consta la Constitución de 125 artículos (y dos disposiciones transitorias) agrupados en nueve títulos más el preliminar. Son, por lo general, artículos detallados que le dan a la Constitución una extensión media.

Esta Constitución se inscribe en las tendencias del constitucionalismo europeo del período de entreguerras, con notable influencia de la alemana en el diseño del sistema parlamentario y de la austriaca en la justicia constitucional, pero también de la mexicana en lo que a la constitucionalización de los derechos sociales y económicos se refiere. Junto a instituciones típicas de nuestro constitucionalismo histórico incluye algunas novedosas, como el Tribunal de Garantías Constitucionales, y otras que lo eran algo menos, como la Diputación Permanente.

Jiménez de Asúa la describió como una Constitución de izquierda, no socialista, democrática, liberal, de gran contenido social y que aspiraba a ser conservadora de la República.

2.2. Leyes de desarrollo

El cuadro normativo se completa con ciertas leyes de singular incidencia en la vida política de la Segunda República:

- 1) La *Ley de Defensa de la República* difícilmente puede ser considerada como norma de desarrollo constitucional, puesto que es anterior (22 de octubre de 1931). Más bien desarrollaba uno de los principios del Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional. Fue elevada a rango constitucional por la disposición transitoria segunda del texto fundamental.
- 2) El problema agrario fue ya aludido por el mencionado Estatuto Jurídico y abordado inicialmente por Largo Caballero durante el Gobierno Provisional. Posteriormente, este problema fue regulado en el artículo 47 de la Constitución, que tuvo su desarrollo normativo en la *Ley de Reforma Agraria* de 1932, revisada a su vez por la comúnmente conocida como *Ley de Contrarreforma Agraria*, de 1935, y puesta de nuevo en vigor tras la victoria electoral del Frente Popular en 1936.
- 3) La cuestión religiosa fue también aludida en el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, regulada por varios artículos de la Constitución y desarrollada por normas posteriores: *Decreto de disolución de la Compañía de Jesús* y confiscación de sus bienes (1932), *Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas* (1933), etc.
- 4) La reforma del Ejército fue emprendida inmediatamente, sin esperar a la Constitución. Una vez aprobada ésta, continuó la reforma con tres leyes de 1932 regulando diversos aspectos estrictamente técnicos, con la abolición de la Ley de Jurisdicciones y con la supresión del Consejo supremo de la Guerra y Marina, creándose una sala especial en el Tribunal Supremo para el conocimiento de los casos relativos a los cuerpos armados.
- 5) El problema regional, aludido ya en el Pacto de San Sebastián y en el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, fue regulado en el título I de la Constitución, cuyo desarrollo consistió en los estatutos de autonomía catalán (1932) y vasco (1936), no llegándose a promulgar el gallego.

- 6) En fin, desde el punto de vista orgánico, la *Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales*, de 1932, desarrollaba la regulación constitucional de esta institución, contenida en el título IX. Y la organización y funcionamiento parlamentarios fueron desarrollados en sendos *reglamentos de las Cortes*, uno provisional, de 1932, sustituido por el de 1934.

3. PRINCIPIOS POLÍTICOS

Con el margen de riesgo que comporta toda síntesis excesiva, podemos cifrar en cinco los principios básicos de la Constitución republicana: democracia, liberalismo político, regionalismo, laicismo y economía mixta.

3.1. Democracia

El principio democrático se refleja en la titularidad popular de la soberanía, en el sufragio universal, en las formas de participación directa y en las instituciones políticas representativas. Estas últimas serán estudiadas en el epígrafe siguiente; veamos ahora las tres primeras.

A) Frente al principio de Constitución interna y soberanía compartida de las constituciones moderadas, la de 1931 se sitúa en la tradición progresista de la *soberanía nacional*. Los constituyentes, no obstante, prefirieron el término *pueblo* al de nación, acaso por la frescura jacobina que ha conservado aquél frente a la desnaturalización que las expresiones de nación y soberanía nacional sufrieron durante más de un siglo. Por eso dice el artículo 1º que los poderes de todos los órganos del Estado «emanan del pueblo». Idea que se reitera al tratar del Poder Legislativo, que es el axial en toda democracia: «la potestad legislativa reside en el pueblo» (artículo 51).

Lo artificioso de la distinción se pone de relieve en casi todas las Constituciones que, reconociendo la soberanía popular, utilizan el término nación en otros preceptos con alcance similar al de pueblo. Así también la Constitución española de 1931, cuando establece que «los diputados... Representan a la Nación» (artículo 53) y que «el pre-

sidente de la República... Personifica a la nación» (artículo 67). Obsérvese, de todos modos, que el término nación se escribe con mayúscula (no así el de pueblo), con lo que nuestros constituyentes de 1931 evidencian que no se habían desprendido de la deformación de este concepto, operada en los mismos inicios del Estado constitucional y representativo.

Por lo demás, el preámbulo de la Constitución habla de la soberanía de España, expresión que, interpretada en su contexto, significa pueblo español o nación española, no Estado español.

B) El *sufragio universal* deriva directamente del principio de soberanía nacional (o popular) cuando éste no está manipulado. Fue laboriosa la incorporación del sufragio femenino al texto de 1931 por la resistencia ofrecida por el PSOE, el cual objetaba el nada arriesgado pronóstico de la tendencia conservadora del voto de la mujer. Finalmente, el artículo 36 reconoció la igualdad de derechos electorales de hombres y mujeres mayores de veintitrés años, sin pronunciarse sobre la universalidad o no del sufragio. Pero ya el artículo 9º lo había establecido en las elecciones municipales y, más adelante, se dice lo mismo respecto de las elecciones a Cortes y de las de compromisarios coelectores del presidente de la República.

C) Las Constituciones que afirman la soberanía popular parecen sentirse obligadas a abrir la participación política a *formas de democracia directa* junto a las instituciones representativas. La Constitución de 1931, después de decir que la potestad legislativa reside en el pueblo, añade: «que la ejerce por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados», estableciendo con ello una democracia representativa. Pero poco después (artículo 66) constitucionaliza la iniciativa legislativa popular y el referendo abrogatorio de las leyes aprobadas por las Cortes, aunque con extensas limitaciones y el requisito, de muy difícil cumplimiento, de que la solicitud, en uno y en otro caso, estuviera respaldada nada menos que por el 15 por 100 de los electores.

Todo ello hizo impracticables dichas instituciones, cuya regulación era remitida a una ley especial que no se llegó a promulgar. Y es que eran muchos los enemigos de tales formas de democracia directa entre las fuerzas políticas, muy señaladamente el PSOE, el cual, al decir de Pérez Serrano, las miraba con visible repugnancia. A su favor se manifestaban el partido radical y el radical socialista,

pero tampoco presentaron nunca la oportuna proposición de ley para su regulación.

En cambio, el artículo 12 estableció el referendo (lo llama plebiscito) para la aprobación de los estatutos regionales de autonomía.

3.2. Liberalismo político: garantías de los derechos y división de poderes

El liberalismo político se plasma en la declaración de derechos y en la división e interrelación de los poderes.

A) La *declaración de derechos* se hace en el título III, donde se recogen los clásicos derechos de las Constituciones liberales del siglo XIX, tanto civiles como políticos. Pero quedan plasmados también, en su capítulo II, los derechos relativos a la familia, a la economía y a la cultura. Es asimismo novedosa la constitucionalización del derecho de sindicación de los funcionarios.

Se trata de un extenso y nutrido título, dictaminado con cierta premura y no muy depurada sistemática, que sigue a grandes rasgos la declaración de derechos de la Constitución de 1869, si bien con sustanciales variaciones, sobre todo en la libertad religiosa, y adiciones, principalmente en materia socioeconómica.

En el sistema de garantías de los derechos destaca el mandato constitucional al legislador de que cree *tribunales de urgencia* para hacer efectivo su amparo. Dicho sistema culminaba en el Tribunal de Garantías Constitucionales, ante el que se podía recurrir en amparo cuando hubiese sido ineficaz la vía anterior.

Los derechos relativos a la libertad personal, de circulación y residencia, de emigración e inmigración, de expresión, de reunión y manifestación, de asociación y sindicación y la inviolabilidad del domicilio podían ser suspendidos totalmente o en alguno de sus aspectos en todo el territorio nacional o en parte de él mediante decreto del Gobierno cuando así lo exigiera la seguridad del Estado en casos de notoria e inminente gravedad (artículo 42). Pero se establecía asimismo la inmediata intervención de las Cortes o de su diputación permanente, que habían de resolver sobre la suspensión acordada por el Gobierno. Por lo demás, esta suspensión no podía ser

decretada por más de treinta días y su prórroga necesitaba previo acuerdo parlamentario.

No obstante, como ya hemos apuntado anteriormente, la Constitución nació con el apéndice de la ley de defensa de la República, durante cuya vigencia quedaban prácticamente sin efecto las garantías y se prolongaba un estado de excepción, con el agravante de que se confirió a dicha ley rango constitucional. La mencionada ley, aprobada en un solo día y con una severidad que se mostró inútil para el cometido que se le asignaba, tipificaba como actos de agresión a la república las más variadas conductas de forma harto indeterminada y sin admitir otros recursos que los meramente administrativos, no garantías judiciales.

Igualmente se elevaba a rango constitucional transitorio la ley que creó la Comisión de Responsabilidades, la cual estaba dotada de atribuciones poco cohonestables con las garantías constitucionales. Esta ley regiría hasta que la citada Comisión concluyera la misión que le fue encomendada: la depuración de responsabilidades contraídas durante el régimen anterior.

B) En cuanto a la *distribución orgánica del poder político*, los constituyentes de 1931 actuaron movidos por dos fuertes estímulos: el recuerdo negativo del régimen anterior los llevaba a preferir casi unánimemente el fortalecimiento y la hegemonía del Parlamento frente al Gobierno y a la Jefatura del Estado; pero, en segundo lugar, las exigencias del creciente intervencionismo estatal los persuadía de la necesidad de un Ejecutivo ágil y no excesivamente dependiente de la alquimia parlamentaria. Así se venía haciendo en el constitucionalismo de entreguerras y muy especialmente en la Constitución de Weimar.

Por tanto, de un lado, como decía Jiménez de Asúa, «el sistema parlamentario era indeclinable en aquella hora española», y de otro, se pretendió huir de la dictadura de asamblea, a la que podía propender el monocameralismo que se adoptó. El resultado fue un complejo parlamentarismo atenuado, en el que, junto a la hegemonía del parlamento, se daban otros mecanismos tendentes a la consecución de iniciativa y estabilidad gubernamentales. Aun así, el Gobierno se hallaba sometido a una difícil doble confianza: la de las Cortes y la del presidente de la República.

Por lo demás, la Jefatura del Estado veía muy limitada su actuación por las Cortes y por el Gobierno. Lo veremos más de-

tenidamente en el epígrafe siguiente, relativo a los órganos constitucionales.

3.3. Regionalismo

El principio regionalista estaba incorporado al nuevo régimen desde su primer balbuceo, el Pacto de San Sebastián, principalmente por lo que se refiere a Cataluña. Cuando Maciá proclamó la república catalana el mismo día 14 de abril, el Gobierno Provisional hubo de hacerse con la situación conviniendo con aquél el restablecimiento de la Generalidad y la iniciación del proceso autonómico. En cambio, este principio fue silenciado en el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional.

De todos modos, había bastante coincidencia entre los diversos partidos presentes en las Cortes Constituyentes acerca de la conveniencia de afrontar el viejo problema regional de una manera abierta sin perjuicio de la unidad nacional. Y con conciencia de que el problema se había agravado por el centralismo sin matices de los dos últimos siglos. Pero, si existía dicho acuerdo sobre la necesidad de una solución regionalista, no lo había sobre cuál sería esa solución.

La fórmula alumbrada de autonomías políticas regionales pretendía equidistar del Estado unitario y del federal, denominándosele *Estado integral*. Se trataba, como dijo Pérez Serrano, de una «fórmula híbrida y no del todo clara», producto de la transacción entre las diversas fuerzas políticas, regionales y nacionales, de la derecha y de la izquierda.

Es opinión unánime, sin embargo, que el título constitucional correspondiente, el primero, fue abordado con la honda preocupación del *problema catalán*, el cual, al decir de Ortega, no tenía solución total (como ningún otro problema político, podríamos añadir) y no cabía sino *conllevarlo* dándole en cada instante la mejor solución relativa posible. Y, en efecto, el proceso de elaboración del Estatuto Catalán se inició inmediatamente de proclamada la república, siendo aprobado en referendo, modificado por las Cortes y promulgado en los inicios de la vigencia de la Constitución.

Así, pues, al discutirse el título I ya había un modelo de autonomía regional, y los constituyentes, mediatizados por él, no hicieron sino generalizarlo.

En fin, las ideas rectoras del Estado integral eran:

- 1) Igualdad de todos los españoles en las diversas regiones.
- 2) Superioridad del Derecho estatal (mejor sería decir del Derecho creado por los órganos centrales del Estado).
- 3) Los estatutos de autonomía debían ser propuestos por los Ayuntamientos de las provincias interesadas, aprobados en referendo regional y de nuevo aprobados por las Cortes.
- 4) La autonomía era una facultad, no una obligación; renunciable, además, no ya sólo por parte de la propia región, sino incluso de cualquiera de las provincias que la compusieran, que podía así volver al régimen de vinculación con el poder central.
- 5) Prohibición de las federaciones de regiones autónomas.
- 6) El reparto de competencias quedaba enmarcado del siguiente modo:
 - a) La Constitución contenía una lista de materias cuya legislación y ejecución correspondía al poder central exclusivamente.
 - b) Incluía otra en la que la legislación tenía el mismo titular exclusivo, pero cuya ejecución podía ser recabada por las regiones en sus respectivos estatutos de autonomía.
 - c) Había además dos cláusulas residuales. Por la primera se facultaba a las regiones para asumir la competencia exclusiva para legislar y ejecutar en materias no comprendidas en las dos listas anteriores. Por la segunda se reputaban de competencia de los poderes centrales las materias no incluidas explícitamente en los estatutos de autonomía. No obstante, dichos poderes centrales podían transmitir por ley a las regiones facultades en tales materias.
 - d) Por último, las Cortes podían fijar por ley las bases a las que debía ajustarse la legislación de las regiones autónomas si así lo exigía la armonía entre los intereses locales y el interés general de la república. Se necesitaba para ello la apreciación de tal necesidad por parte del Tribunal de Garantías Constitucionales y la aprobación de la ley por una mayoría de dos tercios de la Cámara.

En fin, fueron muchos los procesos autonómicos iniciados, pero sólo llegó a término, además del catalán, el vasco, el cual, tras no

pocas dificultades en un principio, en el que se descolgó Navarra y a punto estuvo de no entrar Álava, vio aprobado su Estatuto en referendo en 1933; de nuevo sufrió dilaciones su tramitación parlamentaria durante el segundo bienio de la República, por lo cual no pudo ser aprobado y promulgado hasta después de iniciada la guerra civil. El Estatuto Gallego sólo alcanzó a ser aprobado en referendo, pero no por las Cortes ni promulgado. Los demás quedaron en un estadio anterior de elaboración.

3.4. Laicismo

El problema religioso había venido siendo desgraciadamente un factor de diferenciación y de polarización política a lo largo de nuestra historia constitucional y continuaría siéndolo en el régimen que estudiamos. A la altura de 1931, el perfil que presentaba la Iglesia —la jerarquía— era lamentable: demasiada vinculación a las clases dominantes y al poder civil anterior, cómoda instalación secular en el cesaropapismo o constantinismo, bienes económicos no tanto excesivos cuanto mal conocidos, casi monopolio de la enseñanza de las clases media y alta, control de la enseñanza moral y religiosa en todo el país y sobre todo, a los ojos de los nuevos gobernantes, una muy marcada coloración monárquica, antiliberal y antisocialista, cuando no ultraderechista. Como se dijo en las Cortes Constituyentes, la República no podía olvidar que los principales colaboradores de la dictadura habían salido de las aulas de deusto. De ahí la hostilidad que le profesaban muchos de los hombres de la nueva situación.

Sin pretender ahora administrar culpas ni responsabilidades históricas, es cierto que antes de un mes de proclamada la República ya había cuestión religiosa: declaración, en el Estatuto Jurídico del Gobierno Provisional, del respeto a la libertad de creencias y de cultos; anuncio de un sistema laico de escuelas y de la introducción del divorcio; lentitud del Vaticano en reconocer el nuevo régimen español; pastoral del Cardenal Segura, Primado de España, velada y sectariamente antirrepublicana, considerando, por ejemplo, un ataque a la iglesia la intención gubernamental de separación entre la iglesia y el Estado; quema de conventos, sin que hubiera víctimas huma-

nas, pero sin que sea fácilmente explicable la pasividad del Gobierno durante dos días; declaración del Cardenal Segura como persona no grata y salida de España; proclamación de la libertad religiosa el día 22 de mayo; negativa vaticana del *placet* al nuevo embajador español; carta colectiva de los obispos españoles (no todos) el día 3 de junio protestando por cuestiones iguales o similares a las de la pastoral del Cardenal Segura; entrada de éste en España de incógnito, detención y conducción a la frontera por la policía, etc.

La Constitución declara en su artículo 3.º: «El Estado español no tiene religión oficial.» Como comentó Pérez Serrano, la Constitución se limitaba a proclamar la abstención de los poderes públicos en el orden religioso, a diferencia de textos fundamentales anteriores, que constitucionalizaban la unidad religiosa o, al menos, la existencia de una religión protegida y otras toleradas.

El Vaticano protestó por lo que consideraba violaciones del Concordato vigente de 1851, pero no se oponía frontalmente a la separación entre la Iglesia y el Estado, que podía reportarle alguna ventaja, como la extinción del privilegio de presentación de los obispos, que ostentaba el Jefe del Estado. Era una cuestión negociable. Como era negociable, dado el tradicional sentido de adaptación de la Iglesia, parte del contenido del artículo 26, como el sometimiento de las confesiones y órdenes religiosas a una ley especial de asociaciones y, acaso, la extinción del presupuesto del clero. Pero no iba a transigir con otros preceptos del mismo artículo:

- 1) La disolución de las órdenes religiosas que imponen un voto de obediencia a autoridad distinta a la legítima del Estado; la norma estaba formulada en términos demasiado alusivos a la Santa Sede y a la Compañía de Jesús.
- 2) La prohibición a las órdenes religiosas del ejercicio de la enseñanza.
- 3) La nacionalización de los bienes de las órdenes religiosas.

Menos problemas planteaba el artículo 27, que establecía la libertad de conciencia y de cultos y la secularización de los cementerios. Incluso cabía la negociación en materia de divorcio, que era introducido por el artículo 43. Al fin y al cabo, todo ello existía en otros países, pero los preceptos antes aludidos del artículo 26 fueron juzgados intolerables por la derecha católica y rechazados incluso por Alcalá Zamora y Maura, que dimitieron y provocaron la primera cri-

sis ministerial republicana. Desde antes de ser promulgada la Constitución, ya estaba enarbolada la bandera derechista católica de su reforma. El mismo Vaticano exigía la reforma del artículo 26 como condición para la ultimación de un nuevo Concordato.

Únase a todo ello las nuevas leyes laicas del primer bienio; una confiscación de bienes de la Compañía de Jesús nunca realizada por los escrúpulos jurídico-formales en los que con tanta frecuencia se enredaba el nuevo régimen; una ley de Congregaciones Religiosas votada entre insinuaciones episcopales de excomunión y sencillamente irrealizable, dado que les prohibía a las órdenes religiosas el ejercicio de la enseñanza desde octubre de 1933, siendo perfectamente claro que el Estado no podía en unos meses ponerse en condiciones de atenderla por sí solo; una total falta de modernidad en unos y otros al plantearse estos problemas (ramírez Jiménez), con abundancia de dogmatismo y de retórica y una evidente falta de pragmatismo y de tolerancia. Con todo ello tenemos un cuadro aproximado de la triste suerte de este principio constitucional, en sí mismo inocuo, pero que todos contribuyeron a envenenar, con la consiguiente crispación y deterioro de todo el régimen.

De manera que, una vez más, la cuestión religiosa fue lamentablemente el principal problema político. Así fue por lo menos utilizada por la derecha como bandera de unión y de progresiva radicalización en contra del régimen y por la izquierda como desahogo de otras carencias en sus realizaciones y reformas.

Lo mismo aconteció con el Vaticano: ni siquiera en 1935, con la CEDA como partido gobernante, accedió a concluir ningún acuerdo con el régimen republicano.

3.5. Economía mixta

La economía española no había aprovechado la favorable coyuntura de la primera guerra mundial para modernizar sus estructuras. En 1930 comienzan a sentirse los primeros efectos de la crisis económica mundial, aunque, a decir verdad, el aislamiento internacional español hizo que la repercusión de la crisis se suavizara un tanto; pensemos, por ejemplo, que el paro nunca fue superior a la cuarta parte del padecido por Estados Unidos y Alemania, medido proporcionalmente. Acaso más grave fue el pánico financiero que se produjo con ocasión

del cambio de régimen, con grave evasión de capitales y fría acogida de la República en medios financieros internacionales.

Así las cosas, con una población todavía semirrural, con la mitad de la renta en manos del 1 por 100 de los españoles, con casi la mitad de la población activa ocupada en el sector primario y con un analfabetismo superior al 40 por 100, la estructura económica española era, si no precapitalista, sí meramente protoindustrial, como aduce Tuñón de Lara.

En esta situación, el sistema económico establecido en la Constitución era, en general, avanzado, pero no socialista. Sólo que el momento histórico jugaba en contra del Gobierno republicano. Como dice Jackson, en 1931 ningún régimen había empleado todavía los métodos keynesianos. En cambio, unos años más tarde sería práctica común en los países capitalistas lo que en 1931 hubiera sido —y fue— considerado como comunismo. Tal aconteció con el modelo económico de nuestra Segunda República.

Los cuatro preceptos básicos del mismo correspondían a los artículos 44 a 47, ambos inclusive. El primero de ellos declaró toda la riqueza del país subordinada a los intereses de la economía nacional, pudiendo ser expropiada o socializada, así como nacionalizados los servicios públicos y las explotaciones que afectaran al interés común; pero en ningún caso se impondría la pena de confiscación de bienes. Por lo demás, se habilitó al Estado para intervenir industrias y empresas por interés de la economía nacional. En resumen: se institucionalizaba un Estado interventor y socializador, pero no confiscador. Y, de hecho, las nacionalizaciones de las que tanto se hablaba nunca se practicaron por las claras diferencias existentes entre los programas de los partidos gobernantes durante el primer bienio.

El artículo 45 establecía la garantía estatal de la riqueza artística nacional. El 46 regulaba la protección del trabajo y un amplio espectro de seguros sociales, que, sin embargo, como dice Tamames, no llegaba a componer (ni era de esperar en aquella época) un sistema completo de seguridad social y que, además, no fue desarrollado legislativamente ni aplicado en todo su alcance. En fin, el artículo 47 versaba sobre la política agraria, respecto de la que trazaba un programa ambicioso, pero no revolucionario.

El sistema que pretendía instaurar la república en ningún momento se entendió como socialismo, sino, según R. Carr, como un Esta-

do de bienestar social, con relaciones laborales controladas por el Estado, con participación limitada de los trabajadores en la gestión de la empresa y con salario mínimo. Y sólo el lenguaje parlamentario —que no las leyes— fue en ocasiones imprudente y amenazó con la revolución proletaria.

El programa de obras públicas del socialista Prieto fue, dice Jackson, muy similar al *New Deal* norteamericano; sólo que unos años antes y en España, es decir, en circunstancias que lo hacían difícilmente aceptable por el poder económico. Y ni el proyecto de Ley General Bancaria, ni la muy tímida ley de la Contribución General de la renta, ni ninguna otra medida o proyecto eran incompatibles con la ortodoxia capitalista, aunque los gobernantes no supieron disipar la desconfianza de los capitalistas, que se alarmaban más por lo que temían que se hiciera que por ver efectivamente mermado su poder económico real.

En este contexto, una reforma agraria excesivamente formalista, con numerosas trabas, cautelas y excepciones, y sobre todo impracticable por la escasez de los fondos presupuestarios necesarios para su aplicación, pero que tampoco supo impedir el espontaneísmo de ciertos movimientos agrarios de ocupación de fincas, fue la catalizadora de posturas ideológicas y alineaciones políticas como si de una revolución se hubiera tratado.

4. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Como hemos indicado anteriormente, el juego institucional del poder responde a dos estímulos parcialmente encontrados: el deseo de dotar al país de un sistema parlamentario y el de construir un Ejecutivo fuerte y estable, dando lugar a un parlamentarismo atenuado y complejo.

Poca discusión hubo en las Constituyentes sobre la parte orgánica, fundamentalmente por el absentismo parlamentario de la derecha. Como muestra, recuerda Pérez Serrano que en una sola tarde quedó cerrado el debate sobre la organización de las Cortes y la elección y facultades del Presidente de la República.

4.1. Las Cortes

4.1.1. *Monocameralismo*

La Constitución de 1931 vuelve al modelo monocameral de la de 1812. Las posiciones se decantaron inicialmente por el bicameralismo, con una segunda Cámara de representación de intereses. Más tarde, la Comisión de las Cortes adoptó el monocameralismo, con el aditamento de unos consejos técnicos, ideados por F. de los Ríos, con ciertas facultades en la preparación de proyectos legislativos. El monocameralismo adoptado seguidamente fortalecía las Cortes, pero se preveía la elección presidencial por sufragio universal directo para robustecer también la Jefatura del Estado y compensar el efecto anterior. Pero en el pleno se suprimieron los consejos técnicos y la elección popular del presidente de la república, sustituyéndola por una elección semiparlamentaria, quedando así descompensados los órganos de poder.

Defendieron la pervivencia del senado el partido radical y el liberal progresista de Alcalá Zamora, y el monocameralismo, el PSOE, el partido radical socialista, acción republicana, de Azaña, y la Agrupación al Servicio de la República. Finalmente, en el ánimo de los constituyentes pesaron mucho los clásicos argumentos acerca del conservadurismo de las segundas cámaras, corroborado por cien años de bicameralismo en España. En cambio, los no menos clásicos argumentos en favor de las segundas cámaras territoriales no tuvieron eco, siendo así que se estaba construyendo un Estado regional.

4.1.2. Composición, organización y funcionamiento

La Ley Electoral de 1933 siguió las mismas pautas que habían regido para las elecciones a Cortes Constituyentes:

- 1) Sufragio universal de los ciudadanos mayores de veintitrés años.
- 2) Circunscripciones plurinominales.
- 3) Fórmula electoral de mayoría con sufragio restringido para lograr una representación de las minorías.

El modelo de mandato era el representativo, y su duración, de cuatro años, si bien nunca se consumió una legislatura completa.

Las Cortes se reunían dos veces al año. El primer período se iniciaba a principios de febrero y duraba tres meses al menos, y el segundo, dos como mínimo, comenzando en octubre. Querían los constituyentes, por tanto, garantizar el funcionamiento parlamentario, que en anteriores regímenes fue una ficción; pero en el segundo bienio se pretendió llegar, a mi juicio fraudulentamente, al polo opuesto: a la legislatura permanente. Además, el Presidente de la república podía convocarlas con carácter extraordinario.

Las sesiones podían ser suspendidas por el presidente de la República, pero con ciertas condiciones:

- a) que la suspensión no excediera de un mes en el primer período de sesiones ni de quince días en el segundo;
- b) que los períodos de sesiones no fueran inferiores a los mínimos antes mencionados.

La Constitución de 1931 también tomaba de la de 1812 la muy interesante institución de la Diputación Permanente, que aseguraba la continuidad del poder parlamentario cuando las Cortes estuvieran cerradas o disueltas. Se componía de un máximo de veintiún miembros en representación proporcional de las distintas fuerzas parlamentarias y era presidida por el Presidente de las Cortes. Entendía de cuestiones tan fundamentales como la suspensión de garantías constitucionales, la legislación mediante decreto-ley del Gobierno y la inmunidad parlamentaria.

Por último, las Cortes podían ser disueltas por el presidente de la república, también con ciertas condiciones:

- a) no podía disolverlas más de dos veces durante su mandato como Jefe de Estado;
- b) debía acordarlo en un decreto motivado;
- c) debía contener este decreto una convocatoria de elecciones en plazo máximo de sesenta días; en caso contrario, las Cortes disueltas eran automáticamente repuestas en su mandato y se reunían de pleno derecho;
- d) en caso de segunda disolución, el primer acto de las nuevas Cortes sería resolver sobre la necesidad de dicha disolución, llevando anejo el voto desfavorable nada menos que la remo-

ción del presidente de la república, como así ocurrió en abril de 1936, siendo destituido Alcalá Zamora.

4.1.3. Funciones

Las tres funciones fundamentales de las Cortes eran la legislativa, la presupuestaria y la de control político.

La iniciativa legislativa le estaba reconocida a las Cortes (lo que, en ausencia de toda otra concreción, significaba que podían ejercerla los diputados individualmente) y al Gobierno. La práctica llevó a un crecimiento de las leyes de iniciativa parlamentaria sin paralelo en regímenes políticos similares coetáneos, lo que es un buen indicador de la inhibición de los Gobiernos en su función de dirección política.

La fase central del proceso legiferante (deliberación y aprobación) correspondía naturalmente a las Cortes, y al Presidente de la República la promulgación de la ley. Disponía éste, sin embargo, de un veto suspensivo de las leyes aprobadas sin carácter urgente, pudiendo solicitar de las Cortes una nueva deliberación; pero había de promulgarla si la ley era de nuevo aprobada por una mayoría de dos tercios de votantes (no dos tercios de la Cámara).

De otro lado, la Constitución permitía la delegación legislativa en el Gobierno, aunque con fuertes limitaciones y cautelas.

Por lo que se refiere a la función presupuestaria, la elaboración del proyecto de presupuesto era competencia del Gobierno, y su aprobación, de las Cortes. En garantía de esta potestad parlamentaria, disponía la Constitución la unidad y anualidad del Presupuesto (prorrogable sólo por trimestres, hasta un máximo de cuatro) y se lo liberaba de la promulgación, y también del veto, del presidente de la república, siendo ejecutivo desde su aprobación por las Cortes. Ello, lógicamente, lo privaba de naturaleza legal a pesar de estar aprobado por el poder legislativo. En efecto, el artículo 116 diferencia entre el presupuesto y la ley de Presupuestos, la cual sólo existiría cuando se considerara necesaria y contendría únicamente las normas aplicables a la ejecución del presupuesto concreto al que acompañara.

En cuanto a la función de control, la Constitución estableció la obligación de los miembros del Gobierno de asistir a la Cámara

cuando fueran requeridos para ello, asistencia que posibilitaba las preguntas e interpelaciones. Asimismo, el Gobierno era responsable solidariamente ante las Cortes, aunque también cada uno de sus miembros lo era individualmente de su propia gestión ministerial. Esta responsabilidad se exigía mediante el voto de censura contra el Gobierno o contra algunos de sus miembros, cuyo estudio dejamos para el apartado 4.4 de este epígrafe. Y, en fin, el presidente del Gobierno y los ministros también eran individualmente responsables en el orden civil y en el criminal; en caso de delito, el Congreso ejercía la acusación ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, que era el órgano jurisdiccionalmente competente para juzgarlos.

4.2. El Presidente de la República

También el acabado de esta magistratura obedeció a un doble estímulo de los constituyentes: de un lado, parecía conveniente una institución de moderación y arbitraje entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, como la había en Alemania; de otro lado, se quería evitar las injerencias del Jefe del Estado en el juego político, como las había habido tradicionalmente durante la Monarquía. El resultado final fue un híbrido en el que el presidente tenía reconocidos ciertos poderes o facultades, pero se los sometía a un régimen cautelar tan estrecho que los desnaturalizaba. Es lo que posada denominó «sistema de desconfianzas».

Ya hemos indicado antes que el sistema previsto de elección presidencial varió durante el proceso constituyente. Tal como quedó el texto definitivo, era elegido el Presidente por un colegio electoral compuesto por todos los diputados y un número igual de compromisarios, elegidos por sufragio universal directo. Este procedimiento comportaba cierta dependencia parlamentaria de la Jefatura del Estado, agravada en el caso del primer presidente (que habría de ser Alcalá Zamora), elegido exclusivamente por las Cortes Constituyentes.

Se le exigía ser español, mayor de cuarenta años y no ser militar en activo, eclesiástico ni miembro de las antiguas casas reales. La duración de su mandato era de seis años y no era inmediatamente reelegible sino al cabo de otros seis años. La duración del mandato, sensiblemente superior al de las Cortes, buscaba compensar en parte su dependencia parlamentaria.

Sus atribuciones más importantes eran, además de las que clásicamente corresponden a los jefes de Estado (derecho de gracia, conferir empleos civiles y militares, etc.), las siguientes:

- a) Nombramiento y separación libre del Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, de los ministros. No obstante, esa libertad de nombramiento y de separación venía condicionada por el funcionamiento del sistema parlamentario, aunque, ciertamente, Alcalá Zamora siempre buscó la formación del Gobierno en torno a persona distinta del líder del grupo parlamentario más numeroso. En cambio, la práctica de las mociones de censura podía imponer al Presidente de la República unos resultados insoslayables.
- b) Adopción de las medidas urgentes que exigiera la defensa de la integridad o de la seguridad de la nación, dando cuenta inmediata a las Cortes. El antecedente de esta facultad hay que buscarlo en la Constitución de Weimar y tuvo abundante acogida en el constitucionalismo europeo. Por lo demás, no podía tomar el presidente tales medidas prescindiendo del Gobierno, dado que forzosamente habían de ser refrendadas por un miembro de éste.
- c) Promulgación de las leyes y derecho de veto suspensivo, en los términos que hemos indicado al tratar de las funciones de las Cortes.
- d) Aprobación, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno, de Decretos-Leyes de urgencia, institución esta que, sin embargo, aparece rodeada de abundantes requisitos y limitaciones.
- e) Suspensión y disolución de las Cortes, conforme hemos explicado también en el apartado anterior de este mismo epígrafe.

Pero el Presidente de la República era política y jurídicamente responsable, según los artículos 81, 82 y 85.

Su responsabilidad política era exigida por las Cortes. Éstas, de modo obligatorio, debían resolver por mayoría absoluta sobre la necesidad de la segunda disolución de las Cortes decretada por un mismo Jefe del Estado, y, en general, podían iniciar un procedimiento de destitución en cualquier momento. Dicho procedimiento se iniciaba con una propuesta de las tres quintas partes de los miembros de la Cámara, cesando desde ese instante el presidente en sus funciones.

A continuación se convocaba la elección de compromisarios coelectores de un nuevo Presidente. El colegio electoral presidencial decidía por mayoría absoluta sobre la citada propuesta, procediendo, en caso de destitución, a la elección de otro Jefe del Estado.

También era éste, como hemos dicho, criminalmente responsable en el ejercicio de sus obligaciones constitucionales. A este respecto, las Cortes debían decidir, en su caso, si consideraban pertinente acusarlo ante el tribunal de Garantías Constitucionales; admitida por éste a trámite la acusación, el presidente de la República quedaba destituido, procediéndose a una nueva elección, sin perjuicio de que la causa criminal siguiera su curso.

Tanto en uno como en otro procedimiento, las Cortes comprometían en el empeño su continuidad, puesto que en el supuesto de que el colegio electoral o el Tribunal de Garantías Constitucionales decidieran, respectivamente, contra la destitución o contra la acusación criminal, las Cortes quedaban automáticamente disueltas.

4.3. El Gobierno

Aunque en períodos constitucionales anteriores se había ido decantando el Gobierno como un órgano colegiado y diferenciado de la Corona, es en la Constitución de 1931 donde por primera vez se hace de modo explícito, dedicándosele un título, el sexto. Aun así, subsistía una cierta confusión funcional con el Presidente de la República.

Se componía el Gobierno de un Presidente y de los ministros. El nombramiento y separación de los mismos se hace por el presidente de la república del modo indicado en el apartado anterior.

Las funciones del Gobierno venían enunciadas de modo muy somero. Podemos expresarlas como sigue:

- a) El Presidente del Gobierno dirigía y representaba la política general de éste.
- b) Correspondía al Consejo de ministros la elaboración de los proyectos de ley y del proyecto de presupuesto, la aprobación de los decretos, el ejercicio de la potestad reglamentaria, la deliberación sobre todos los asuntos de interés público y la suspensión de las garantías constitucionales.

- c) Era competencia de los ministros la dirección y gestión de los servicios públicos asignados a sus respectivos departamentos.

Como apuntó en su momento Pérez Serrano, el presidente del Gobierno era contemplado por la Constitución al modo del canciller alemán, puesto que decidía la composición de su equipo ministerial y, por tanto, la dirección que el Gobierno debía imprimir a la política general del país. A ello debía contribuir la práctica de que fuera únicamente el Presidente del Gobierno el que despachara con el de la república, habiendo de hacerlo con él los ministros.

Sin embargo, la escasa disciplina de los partidos de la II República permitió al Jefe del Estado vetar en algunas ocasiones las propuestas que el Presidente del Gobierno le elevaba sobre la composición de su equipo. Esta desviación del funcionamiento del sistema parlamentario llevó a desdibujar su pieza clave, el Presidente del Gobierno, lo cual sucedió más en el segundo bienio que en el primero por las muy diferentes personalidades de Azaña y Lerroux y por la mayor cohesión interna, a pesar de todo, de las Cortes Constituyentes en comparación con sus sucesoras.

Por lo demás, el Gobierno era políticamente responsable ante las Cortes y jurídicamente lo eran sus miembros ante el Tribunal Supremo en lo civil y ante el Tribunal de Garantías Constitucionales en lo criminal.

4.4. Relaciones entre las cortes, el Presidente de la República y el Gobierno

Como ya hemos indicado reiteradamente, el juego de frenos y controles establecido por la Constitución de 1931 era complejo.

El Gobierno estaba sometido a una doble confianza: la del Jefe del Estado y la parlamentaria. Como explica J. Tomás Villarroya, la primera se entendía vigente hasta que el presidente de la República manifestaba querer meditar o abrir consultas sobre un problema planteado por el Gobierno; era un modo discreto de ejercer la facultad que le concedía la Constitución de nombrar y separar libremente al del Gobierno.

La confianza parlamentaria se regulaba por los artículos 91, 64 y 75. El artículo 91 disponía que los miembros del Gobierno res-

pondían ante las Cortes solidaria e individualmente. El 64 establecía el procedimiento del voto de censura; el Gobierno sólo estaba obligado a dimitir cuando el voto de censura (o cualquier otra proposición que indirectamente lo implicara) fuera aprobado por la mayoría de la Cámara. El artículo 75 indicaba que el presidente de la república debía separar *necesariamente* a los miembros del Gobierno cuando «las Cortes les negaren de modo explícito su confianza».

Este cruce de preceptos motivó una grave diferencia de interpretación. Quiso entender el grupo socialista que la Constitución admitía tanto el voto de censura (artículo 64) como el de desconfianza (artículo 75). Ahora bien, el primero estaba sometido a un estrecho procedimiento:

- a) Debía ser propuesto por cincuenta diputados en escrito motivado.
- b) No podía ser votado hasta pasados cinco días de su presentación.
- c) Su aprobación necesitaba el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara.

En cambio, el segundo sólo era mencionado por el citado artículo 75, si es que realmente tenía existencia constitucional, lo cual negaba unánimemente la doctrina.

Lo que pretendía el grupo socialista y logró apoyado por el presidente de las Cortes, el también socialista F. de los Ríos, era derribar el primer Gobierno Lerroux sin sujetarse a las formalidades del artículo 64. Admitida a trámite su propuesta, se votó en el mismo día a pesar de que el presidente del Gobierno anunció previamente su dimisión y quiso ausentarse para presentársela al jefe del Estado, lo que le fue impedido por el presidente de las Cortes hasta después de votada la moción y derrotado el Gobierno.

Sin embargo, la doctrina interpretó siempre, a mi entender con corrección, que el modelo de confianza parlamentaria en el Gobierno era el siguiente:

- a) Nombrado por el Presidente de la República, el Gobierno no necesitaba una votación de investidura, sino que se suponía la confianza parlamentaria en tanto la Cámara no aprobara una moción de censura.

- b) No había otro procedimiento de retirar la confianza en el Gobierno que el mencionado voto de censura. Un voto de desconfianza de iniciativa parlamentaria y sin los requisitos del voto de censura hacía de éste una pieza inútil de la Constitución, pues sólo aquél sería ejercido.
- c) A mayor abundamiento, lo que el sistema parlamentario no rechaza es que junto a una moción de censura de iniciativa parlamentaria exista un voto de confianza de iniciativa gubernamental, como contrapeso de aquélla, pero no dos dispositivos de iniciativa parlamentaria por ningún resorte compensador por parte del Gobierno.

De otro lado, el presidente de la república no era totalmente autónomo respecto del Gobierno, puesto que sus actos necesitaban del refrendo ministerial, sin el cual eran nulos. Pero esto mismo comportaba la iniciativa y protagonismo del Gobierno, que podía impedir todo acto presidencial del que discrepara.

Las Cortes, por su parte, estaban frenadas por las facultades presidenciales del veto suspensivo, de suspensión de sus sesiones y de disolución. Pero, tras la segunda disolución, el presidente sería juzgado y, en su caso, depuesto por las nuevas Cortes, de manera que era un arma de doble filo. Y el veto podía ser salvado, como vimos anteriormente.

De este modo, sucedió en 1934 que el presidente de la república no pudo vetar una ley porque no encontró refrendo ministerial. A la vista de ello, el Presidente firmó la ley, pero remitió a las Cortes, sin refrendo, una nota con sus objeciones a la misma. Esta nota presidencial era un acto jurídicamente nulo, pero políticamente significaba la retirada de su confianza al Gobierno, que tuvo que dimitir, aunque sacó adelante la ley y ésta surtió sus efectos (tan nocivos, por otra parte, en la ocasión que comentamos: ley de amnistía para los sublevados con Sanjurjo en agosto de 1932).

En suma, el error constitucional consistía en exigir refrendo ministerial de los actos presidenciales y, no obstante, hacer de la presidencia de la república una magistratura políticamente responsable, extremos estos lógicamente incompatibles entre sí.

El Gobierno, como hemos dicho, no tenía acciones de reciprocidad al control parlamentario. Esto lo hacía excesivamente dependiente de la Cámara, a la que entregó prácticamente el prota-

gonismo político, empezando por la propia elaboración del texto constitucional, y renunció a establecer una mínima dirección de los debates.

De todos modos, la inestabilidad del Gobierno no se debió a su debilidad ante el parlamento, sino al sistema de partidos. De diecisiete crisis ministeriales, sólo dos obedecieron a mecanismos parlamentarios, tres fueron motivadas por el presidente de la República, otras tres por elecciones parlamentarias o presidenciales y nueve por dimisión del Gobierno o de alguno de sus miembros a causa de disensiones dentro de la mayoría.

4.5. Administración de Justicia

La Constitución no habla de Poder Judicial, sino de Administración de Justicia, pero no por eso tenía en menos este ámbito de la organización estatal. En realidad, la Constitución no emplea el término poder para referirse a ninguno de los clásicos poderes montesquinos.

Disponía el texto fundamental que la justicia se administrara en nombre del Estado e inspiraba su regulación en los siguientes principios:

- a) Principio de independencia de los jueces, con su correspondiente principio de responsabilidad (civil y criminal).
- b) Principio de unidad de fuero, con la limitación de la jurisdicción militar y la supresión de tribunales de honor, tanto civiles como militares.
- c) Principio de gratuidad para los económicamente débiles.
- d) Principio de participación popular en la Administración de Justicia a través del Jurado.

La Administración de Justicia tenía como cabeza orgánica al Tribunal Supremo, cuyo Presidente estaba dotado de una curiosa iniciativa legislativa en materia procesal y de reforma judicial. Como hemos dicho en una página precedente, la Constitución ordenó la creación de tribunales de urgencia para la efectividad del amparo de las garantías individuales. Y, en fin, los tribunales debían suspender el procedimiento y dirigirse en consulta al tribunal de Garantías Constitucionales cuando hubieran de aplicar una ley que estimaran inconstitucional.

4.6. Tribunal de Garantías Constitucionales

No fueron muy afortunados los constituyentes en el perfil que dieron al Tribunal de Garantías Constitucionales, órgano novedoso en nuestro constitucionalismo. Acaso se sintieron inclinados a compensar la falta de una segunda Cámara territorial en las Cortes. El caso es que su composición no pareció la más conveniente a casi nadie y algunas de sus atribuciones podían haber sido desempeñadas con ventaja por otros órganos.

Estaba compuesto por:

- 1) Un Presidente, designado por las Cortes.
- 2) Los presidentes del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas.
- 3) Dos diputados, también designados por las Cortes.
- 4) Un representante de cada región autónoma.
- 5) Dos miembros elegidos por los Colegios de Abogados.
- 6) Cuatro miembros elegidos por las Facultades de Derecho de España de entre sus profesores.

La legitimación para acudir a él era amplísima, puesto que el artículo 123 cerraba una innecesaria enumeración de órganos legitimados con la admisión de la acción popular al disponer que también lo estaba «toda persona individual o colectiva, aunque no hubiera sido directamente agraviada».

El Tribunal de Garantías Constitucionales, con jurisdicción en todo el territorio nacional, tenía competencia para conocer de:

- a) El recurso de inconstitucionalidad de las leyes.
- b) Las consultas de inconstitucionalidad de las leyes que le dirigieran los Tribunales.
- c) El recurso de amparo.
- d) La necesidad de que las Cortes dictaran leyes de bases armonizadoras a las que habrían de ajustarse las leyes regionales.
- e) Los conflictos de competencia entre los poderes centrales y las regiones autónomas y los surgidos entre éstas, así como los habidos entre el Tribunal de Cuentas y cualquier otro organismo.
- f) Los poderes de los compromisarios coelectores del Presidente de la República.

- g) La responsabilidad criminal del Jefe del Estado, de los miembros del Gobierno, del presidente y de los magistrados del Tribunal Supremo y del Fiscal de la república.

La ley orgánica de este Tribunal empeoró la regulación constitucional. Finalmente, el funcionamiento del Tribunal no fue lo exquisito ni lo pacífico que resulta deseable en todo órgano jurisdiccional, y aún más, si acaso, en la justicia constitucional.

5. LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Las Constituciones que introducen un fuerte cambio político suelen inclinarse por la rigidez para preservar el régimen instaurado. Y no es infrecuente que opongan aún mayores dificultades a la reforma en los primeros años de su vigencia.

Así sucedió con la de 1931. El artículo 125 establecía un complejo procedimiento para la reforma:

- 1) La iniciativa correspondía al Gobierno y a la cuarta parte de los diputados.
- 2) Se tramitaba como proyecto de ley ordinaria, pero necesitaba ser aprobada por mayoría absoluta de la Cámara (elevada a mayoría de los dos tercios durante los cuatro primeros años).
- 3) Habían de disolverse inmediatamente las Cortes con la correspondiente convocatoria de elecciones.
- 4) La nueva Cámara, en funciones de Asamblea Constituyente, tenía como primera función la aprobación (o no) de la reforma constitucional, continuando después como Cortes ordinarias.

Merecen, de otra parte, destacarse los diversos intentos de reforma que se cernieron sobre la Constitución. La derecha anunció tempranamente su campaña de reforma de los artículos que versaban sobre el problema religioso. También el monocameralismo de las Cortes fue objeto de propuestas reformadoras, principalmente por el propio Presidente de la República. La reforma constitucional figuraba en el programa de la CEDA en 1933 y afectaba a la organización de las Cortes, al tratamiento constitucional de la religión, a la socialización de la propiedad y a las autonomías regionales. En 1935 se presentó a las Cortes un proyecto de reforma, inspirado por el pro-

pio Jefe del Estado, que sus mismos proponentes no tenían interés en defender.

Se pretendía con la rigidez relatada una vigencia constitucional al abrigo de coyunturales mayorías parlamentarias. Y, desde luego, consiguió tal efecto, pero no una tranquila vigencia. Antes bien, ésta fue harto azarosa, pues ya desde antes de su promulgación estaba amenazada de reforma y nació con un apéndice —la ley de defensa de la república— que la vaciaba parcialmente de contenido en tanto permaneciera vigente.

De nuevo se alteró la pacífica vigencia de la Constitución con motivo de la revolución de octubre y la consiguiente declaración del estado de guerra. La Constitución fue frecuentemente suspendida por el Gobierno del Frente Popular, y a partir del comienzo de la guerra civil puede decirse que perdió toda eficacia.

6. SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN Y DEL RÉGIMEN

Con los datos e ideas expuestos en los anteriores epígrafes estamos ya en condiciones de preguntarnos qué significó el régimen de la II República y la Constitución que le daba forma jurídica.

6.1. ¿Hacer la revolución o legalizarla?

Advino la República en no muy buenas circunstancias, en plena crisis económica internacional y con unos problemas heredados de épocas anteriores, especialmente una estructura económica desfasada. Llegaba, por otra parte, cuando la monarquía había agotado totalmente su crédito. Como dice Vicens Vives, el vuelco del electorado urbano significaba el repudio absoluto de la gestión monárquica, pero no un cheque en blanco para el Comité revolucionario. Este accedió al poder precisamente para hacer o completar la revolución liberal burguesa acometiendo profundas reformas económicas, sociales y políticas.

Y, en efecto, como dice R. Carr, la izquierda entendió la República como liquidación de los obstáculos institucionales del progreso y de la democracia que presentaban concretamente la iglesia,

el Ejército y el latifundismo. Pero incluso la derecha republicana, por boca de su más cualificado representante, Alcalá Zamora, inauguró las Cortes Constituyentes hablando de realizar a un tiempo la revolución política y la revolución social, por más que seamos conscientes de que los términos y expresiones políticos no tienen igual significado para todos los que los utilizan.

Pero, por lo pronto, el Gobierno Provisional, tomando muy en serio su provisionalidad, apenas acometió reforma alguna, salvo la del Ejército y la incipiente legislación social agraria, como dijimos. Como ha escrito E. de Guzmán, «nada se modifica de momento. La administración pública, los tribunales, la diplomacia, la banca, las grandes industrias y el dominio de la tierra continúan en las mismas manos».

Así, por ejemplo, comienza a prepararse una Ley de Reforma Agraria, con amplios debates públicos y parlamentarios, en tanto no se toma ninguna medida eficaz contra la evasión de capitales. Pero es que, en el fondo, como dice tamames, había algo más que escrúpulos de legitimidad, y era la muy heterogénea composición del Gobierno Provisional, algunos de cuyos miembros, los radicales especialmente, no sustentaban una posición reformista —menos aún revolucionaria— acerca de todos los problemas pendientes.

De manera que, como hemos indicado, las reformas se pospusieron a las Cortes Constituyentes. Estas, naturalmente, más que leyes de reforma, apenas pudieron hacer otra cosa que habilitar constitucionalmente el proceso reformista y definir sus líneas directrices. Pues bien: dada la muy fraccionada composición ideológica de las Cortes, el texto fundamental resultante era, como dijo Jiménez de Asúa, una obra de transacción, de gran contenido social y democrático, pero no socialista.

Ahora bien: ni el pueblo se conformaba con tan poco ni los estratos dominantes estaban dispuestos a tolerar tanto. Entre ambas presiones, la clase política sabía discutir, pero no hacer. Vicens Vives lo ha visto con acierto: la esencia de la República residía en la *intelligentsia*, el grupo intelectual durante tantos años disidente, catedráticos, publicistas, periodistas, junto a algunos viejos políticos y una promoción de políticos jóvenes sin experiencia ni en la Administración ni en la vida parlamentaria. «Por esta causa, el Gobierno republicano adquirió, desde sus primeros días, un tono frío y doctoral,

como si operara ante un esquema de posibilidades sociológicas y no ante la entraña viva de un país.»

No es extraño que quienes habían sido vitoreados en la puerta del sol cuando se dirigían a tomar el poder el 14 de abril y quienes, todavía el 14 de julio, fueron aclamados en la Carrera de San Jerónimo cuando acudían a inaugurar las Cortes Constituyentes fueran perdiendo fervor popular. Y es que se habían producido unas expectativas —dice Murillo Ferrol— cuya satisfacción iba mucho más allá de la mentalidad de los prohombres republicanos.

6.2. El sistema de partidos y su funcionamiento

Añádase la elemental organización de los partidos políticos y la escasa depuración de sus programas. Salvo el PSOE, y más adelante la CEDA, los partidos republicanos eran simples conjuntos de notables sin mayor consistencia.

M. Ramírez califica dicho sistema de partidos como un pluralismo atomizado, poco consistente, de estructura dual (nacional y regional) y con un grado dispar de aceptación del régimen republicano. Fue también, por su novedad, un sistema móvil, inestable, apareciendo unos grupos y desapareciendo otros. Comenzó a estabilizarse en 1933, con la hegemonía de la CEDA en la derecha y con la política de alianzas electorales de la izquierda, que la llevarían a la conformación del Frente Popular.

Como ha estudiado S. Varela, cuatro fueron los principales factores de la fragmentación partidista: la actitud respecto a la legitimidad del régimen republicano, la cuestión religiosa, el problema regional y los problemas sociales y económicos. Ello vino a significar que, a falta de una mayoría parlamentaria homogénea, las coaliciones gubernamentales hubieron de establecerse sobre esos mismos planes o factores, dando lugar más bien a cuatro formas distintas de mayoría parlamentaria, según fuera el problema debatido:

- a) Una mayoría *republicana* (toda la izquierda más los radicales y la derecha republicana de Alcalá Zamora y Maura).
- b) Una mayoría *laica* en el primer bienio (la izquierda y los radicales) y una mayoría *religiosa* en el segundo bienio (el PNV, la CEDA y también, por solidaridad de Gobierno, oportunistas).

mo, ambigüedad o derechización, según se mire, otra vez los radicales).

- c) Una mayoría *regional* en el primer bienio (los partidos regionales y la izquierda, pero no la agrupación al servicio de la república; también votaron a favor del Estatuto Catalán los radicales) y una mayoría *estatal* en el segundo bienio (CEDA y de nuevo los radicales).
- d) Una mayoría *económica*, de distinto signo en cada bienio, alineándose Esquerra Catalana con la izquierda, la Lliga con la derecha y basculando el PNV de un lado a otro en busca de apoyo para el Estatuto Vasco.

La crisis gubernamental, por consiguiente, podía ocasionarse en cualquier momento y era bien difícil llevar a cabo un programa político general y coherente. Ello explica las diecisiete crisis de Gobierno durante cinco años.

6.3. El quebranto del sistema parlamentario

El juego parlamentario quebró con demasiada frecuencia: era aceptado y reivindicado en el triunfo y rechazado en la derrota.

Como ha descrito M. Ramírez, la aprobación del artículo 26 de la Constitución trajo consigo el primer quebranto del parlamentarismo, pues la derecha inmediatamente, sin esperar a la votación final del texto constitucional, publicó un manifiesto en el que hacía graves imputaciones a las Cortes (persecución religiosa, violación de los derechos del hombre...) y anunciaba: «Hemos llegado al límite de nuestra transigencia. La Constitución que va a aprobarse no puede ser nuestra... La Constitución... tiene un vicio de origen que nosotros desde ahora denunciamos... De momento, el esfuerzo que estérilmente habríamos de desarrollar en la elaboración de una Constitución antirreligiosa y antisocial lo emplearemos en mover a la opinión contra ella...» La derecha se ausentó de las Cortes y Alcalá Zamora dimitió como presidente del Gobierno, seguido por Maura como ministro del Interior, provocando así la primera crisis de Gobierno.

El segundo grave quebranto se produce en la campaña electoral de 1933, en la que Gil robles hacía afirmaciones abiertamente amenazadoras del sistema parlamentario: «no vamos a detenernos en

formas arcaicas. La democracia no es para nosotros un fin, sino un medio para ir a la conquista de un Estado nuevo. Llegado el momento, el Parlamento se somete o le hacemos desaparecer. (...) En el mundo entero está fracasando el parlamentarismo y los excesos de la democracia. »

En cambio, ganadas las elecciones, la derecha vuelve a las Cortes a deshacer toda la legislación social y laica del primer bienio utilizando profusamente el procedimiento de la guillotina. Con alguna exageración, pero apuntando certeramente, el propio Alcalá Zamora decía que, al cabo de cuatro años de República, se podía prescindir de los anuarios legislativos porque el balance final era cero: en el segundo bienio se derogó todo lo legislado en el primero y las leyes que verdaderamente volvían a regir eran las de la monarquía, cuando no las de la Dictadura. Y esto supuso otro considerable quebranto del régimen político.

Por lo demás, la sección juvenil de la CEDA, la JAP (Juventudes de Acción Popular), era abiertamente fascista. He aquí algunos de los diecinueve puntos de su programa:

2. Disciplina. Los jefes no se equivocan.
6. Fortaleza de la raza. Educación premilitar...
13. Antiparlamentarismo. Antidictadura. El pueblo se incorpora al gobierno de un modo orgánico y jerárquico, no por la democracia degenerada.
14. Reconstrucción de España. Guerra a la lucha de clases...

El peligro de la conspiración y del fascismo tomó cuerpo cuando Calvo Sotelo, a su regreso en 1934, lideró una derecha aún más próxima a las ideas y a los modos fascistas europeos: «La autoridad debe imponerse por cualquier medio. El poder debe ser conquistado por cualquier medio.»

No fue ajena la izquierda a estos ataques al sistema parlamentario. Fue la actitud de la izquierda, además de su personal juego político, la que inclinó a Alcalá Zamora a encargar la formación del Gobierno, tras las elecciones de 1933, al Partido Radical y no a la CEDA, que había obtenido el mayor número de escaños. Pero, cuando un año después la CEDA accede al Gobierno (sin ocupar siquiera la presidencia, a la que legítimamente podía optar), la izquierda, como ya había advertido, movilizó las masas populares desencadenando la revolución de octubre.

Ni fue tampoco inocuo para el sistema político el espectáculo de las izquierdas abandonando el hemiciclo durante 1935 o el que ofrecía al pueblo el Partido Radical, derogando o suspendiendo en el segundo bienio normas que se habían aprobado con su voto en el primero.

Así, pues, el funcionamiento de las instituciones, a falta de un sistema de partidos sólido, coherente y disciplinado, no contribuyó precisamente a prestigiar el sistema parlamentario. Como ha resumido J. Tomás Villarroya, se generó la imprudente costumbre de pedir al presidente de la república actuaciones concretas y partidistas o de criticarlo cuando no accedía a ello; hubo un acentuado protagonismo del presidente Alcalá Zamora; se vivió el desmoralizador episodio, desde una perspectiva constitucional y política, de la destitución presidencial en 1936; hubo fraccionamiento y turbulencia en las Cortes e inestabilidad gubernamental. Todo ello llevó a la ineficacia del sistema y a ofrecer absurdamente razones a los enemigos del Parlamento, de las libertades y de la democracia.

6.4. Períodos del régimen

De lo expuesto hasta ahora se infiere que la II República pasó por cuatro períodos bien diferenciados:

- 1) Gobierno Provisional;
- 2) Gobierno de la izquierda durante dos años a partir de la promulgación de la Constitución;
- 3) Gobierno de la derecha durante otros dos años largos, desde las elecciones de noviembre de 1933 hasta las de febrero de 1936;
- 4) Gobierno del Frente Popular, desde esa fecha hasta la sublevación de julio de 1936, o hasta el término de la guerra civil, según la óptica desde la que se mire.

1) Los meses de Gobierno Provisional fueron de labor constituyente y desaprovechamiento del calor popular para hacer profundas reformas.

2) En el bienio de la izquierda, dice C. de Cabo, se intentó llevar a cabo un programa moderado de reformas típicamente republicano-burgués, que, sin embargo, suscitó una oposición desproporcionada

de las fuerzas más representativas de la oligarquía tradicional. Este intento de transformación se apoyó en una coalición republicano-socialista que representaba una *alianza de clases* (ciertos sectores de las clases medias urbanas y de las capas obreras más una fracción de la burguesía industrial). Como ha anotado J. Jiménez Campo, dicha coalición no sólo no tuvo nunca la intervención ni la dirección del poder económico, sino que ni siquiera tuvo todo el poder político; ocupó el poder formal, legítimo, constitucional, pero sólo pudo utilizar de modo precario y desigual los aparatos del Estado, los cuales permanecieron frecuentemente en manos de sectores y elementos vinculados al régimen caído.

A su vez, como dice C. de Cabo, la moderación de la reforma y su lentitud, unido a los efectos de la crisis económica mundial, determinaron el alejamiento de los sindicatos campesinos y obreros respecto de la república; sus huelgas y desórdenes no tardaron en alejar también de la república algunas fracciones de clases medias que buscaron organizarse en lo que después fue la CEDA.

Resumiendo, con Tamames, podemos recapitular la dinámica de este bienio en los siguientes puntos:

- Frecuentes alteraciones del orden público.
- Conflictivas relaciones Estado-Iglesia.
- Reforma inacabada del Ejército.
- Tensiones regionalistas, especialmente respecto de Cataluña.
- Insuficiencia en la aplicación de la reforma agraria.
- Falta de una política de pleno empleo y distanciamiento creciente del proletariado.
- Amenaza latente de autoritarismo por parte de la derecha.

Se aspiró a reformar, pero se equivocó la estrategia y la intensidad, forzando los problemas ideológicos (Estado-Iglesia) y descuidando los estructurales (reforma agraria, banca, régimen fiscal).

3) El llamado «bienio negro», o de la derecha, se inicia con el triunfo electoral de ésta. En las Cortes se sientan de nuevo las elites clásicas. Como ha apuntado C. de Cabo, el *equilibrio de clases* evidenciado en las elecciones dio paso a una auténtica *lucha de clases*, cuya fuerte represión, unida a los escándalos de corrupción del sistema (caso Straperlo, caso Tayá-Nombela), fueron creando en la oposición una fuerte conciencia de necesaria unidad, acordando un programa de catorce puntos sobre el que se formó el Frente Popular.

Siguiendo al mismo Tamames, podemos resumir la dinámica del bienio radical-cedista en siete puntos:

- No mejoró el orden público.
- Mejoría de las relaciones Estado-Iglesia, que no cristalizaron, sin embargo, en un nuevo Concordato.
- Suspensión de algunas reformas militares de Azaña. Los nombramientos de generales recaen en militares antirrepublicanos. Amnistía a Sanjurjo y a los demás sublevados en agosto de 1932.
- Empeoramiento del problema regional.
- Contrarreforma agraria, que provoca tensiones en Andalucía y Extremadura.
- Política económica más conservadora.
- El peligro de autoritarismo dejó de ser una amenaza latente para comenzar a presentarse como realidad.

4) El acuerdo de Frente Popular se ultimó el 15 de enero de 1936. Era un programa electoral suscrito por muchos partidos, que, en caso de victoria, se convertiría en criterio de gobierno. Sustancialmente consistía en:

- Restablecimiento del imperio de la Constitución y revisión de la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales.
- Promulgación de leyes orgánicas, como la municipal y la provincial.
- Revisión de la Ley de Orden Público, con mayores garantías al ciudadano.
- Reorganización de la Justicia, con restricción del fuero militar.
- Aceleración de la reforma agraria y mejor política crediticia y fiscal para el campo, sin nacionalización de la tierra.
- Política industrial proteccionista para superar la depresión.
- Programa de obras públicas para sustituir la falta de iniciativa de los empresarios privados.
- Mayor intervención estatal en el Banco de España y mayor control de la banca privada, sin llegar a su nacionalización.
- Reforma fiscal.
- Revisión de la legislación social.
- Aceleración de la inversión en la enseñanza.

Se trata, por consiguiente, de un programa reformista, no revolucionario. Pero las posiciones políticas se radicalizaron tanto en la

derecha como en la izquierda. De todos modos, la conspiración contra la República ya estaba en marcha: pudo cristalizar al día siguiente de las elecciones y lo hizo cinco meses más tarde con una larga guerra civil, que dio el triunfo a las fuerzas totalitarias.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ ZAMORA, N.: *Los defectos de Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitución*, Madrid, 2002.
- ALEJANDRO GUILLAMÓN, V.: *El caos de la Segunda República*, Libroslibres, Madrid, 2006.
- ARTOLA, M., Tomás y VALIENTE, F., CALERO AMOR, A., y otros: *La España de la Restauración. Política, economía, legislación y cultura, Siglo XXI*, Madrid, 1985.
- DE CABO MARTÍN, C.: *La República y el Estado liberal*, Túcar, Madrid, 1977.
- DE GUZMÁN, E.: *La Segunda República fue así (1931-1939)*, Barcelona, 1977.
- ESPÍN TEMPLADO, E.: *Azaña en el poder. El partido de la Acción Republicana*, Centro de investigaciones sociológicas, Madrid, 1980.
- GIL PECHARROMÁN, J.: *La Segunda República*, Albor Libros, Madrid, 2005.
- JACKSON, G.: *La República española y la guerra civil 1931-1939*, Crítica, 8ª edic., Barcelona, 1990.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Constitución de la República española*, Reus, Madrid, 1932.
- JULIÁ, S.: *Vida y tiempo de Manuel Azaña*, Taurus, Madrid, 2008.
- LARIO, A. (ed.): *Monarquía y República*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 2007 (con aportaciones de Miguel Artola, Demetrio Castro, Florencia Peyrou, de la Fuente Monge, Javier Moreno Luzón, etc., además de las de la propia editora del volumen).
- : *El Rey, piloto sin brújula (La Corona y el sistema político de la Restauración (1875-1902))*, UNED y Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- MORAL RONCAL, A. M.: *La cuestión religiosa en la Segunda República española, Iglesia y carlismo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.
- OLIVER ARAUJO, J.: *El sistema político de la Constitución española de 1931*, universidad de las islas Baleares, 1991.
- ORTEGA Y GASSET, J.: «Rectificación de la República,» en *Escritos políticos, III: 1929-1933*, Madrid, 1973.

—: *Discursos Políticos*, Madrid, 1974.

PEÑA GONZÁLEZ, J.: *El poder presidencial de la Constitución de 1931*, Priego de Córdoba, 2003.

PÉREZ SERRANO, N.: «La Constitución española (de 9 de diciembre de 1931). Comentario sistemático», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1932.

POSADA, A.: *La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1932.

RAMÍREZ, M.: *Las reformas de la II República*, Túcar, Madrid, 1977.

—: *La Segunda República setenta años después*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

RAMÍREZ, M., Y OTROS: *Estudios sobre la II República*, Tecnos, Madrid, 1975.

—: *Revista de Derecho Político*, núm. 12, monográfico sobre «la Constitución de 1931 y el régimen político de la II República», UNED, Madrid, 1982.

RUIZ LA PEÑA, R. M^a.: *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República Española*, Bosh, Barcelona, 1982.

TAMAMES, R.: *La República. La era de Franco*, Alianza, Madrid, 1988.

TUÑÓN DE LARA, M.: *La II República*, 2 vols., Madrid, 1976.

VARELA DÍAZ, S.: *Partidos y Parlamento en la Segunda República*, Fundación Juan March. Barcelona, 1978.

CAPÍTULO VII

El régimen político Franquista

Capítulo VII

EL RÉGIMEN POLÍTICO FRANQUISTA

Si hablar y escribir de la II República sigue siendo delicado por la carga emocional que todavía suscita, otro tanto hay que decir, y por la misma razón, del régimen que le sucedió. Pero, al contrario que en el caso de aquélla, éste ha sido muy poco estudiado.

Durante su vigencia predominó el panegírico y el panfleto clandestino. Sólo poco a poco, principalmente en su último período (1967-1975), se publican estudios más serios al amparo de una relativa liberalización en materia de prensa. Estos estudios han continuado apareciendo tras el advenimiento de la democracia, pero aun así son muy pocos para un régimen de tan dilatada duración.

En el presente capítulo nos centramos principalmente en la caracterización del régimen y en su evolución desde 1936 a 1975. El análisis jurídico de las Leyes Fundamentales, aunque es abordado, se hace muy a grandes rasgos, puesto que en buena parte no tuvieron vigencia efectiva y desde luego nunca fueron una real limitación del poder político.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN

Cada autor ensaya una periodización distinta del régimen de Franco Bahamonde, en la que lógicamente resulta decisiva la perspectiva particular desde la que se hace. A mi juicio, lo más sencillo es fijarse en las inflexiones que hace el propio régimen, sea por causas de política internacional, sea por motivos internos; como veremos, nunca han andado muy separadas las unas de los otros.

Haciéndolo así, podemos detectar cuatro etapas bastante definidas:

- 1.^a 1936-1942: período bélico-totalitario.
- 2.^a 1942-1955: período pro-aliados, primero frustrado y luego cumplido.
- 3.^a 1955-1966: desarrollo económico e institucional.
- 4.^a 1967-1975: crisis del régimen.

1.1. Período bélico-totalitario: 1936-1942

a) Organización política

Una guerra civil significa el enfrentamiento de un sector insurrecto a una autoridad constituida. Cuando este fenómeno ocurre y acaba con la victoria del primero, se produce lógicamente un vacío institucional: el que deja el régimen derribado.

Eso ocurrió en España entre 1936 y 1939. El régimen republicano, vencido, dejaba un vacío institucional que el vencedor de la guerra tenía que llenar conforme a un nuevo esquema ideológico.

Pero los vencedores no procedieron a la elaboración de una Constitución ni como código único articulado ni como equivalente a régimen constitucional. Lo que en ellos había era una aspiración difusa a un nuevo orden político que en nada se pareciera al anterior. Para ir definiendo lo que entonces se llamó «nuevo Estado» se contaba con una estructura mínima de poder, concentrado en el general Franco Bahamonde. A partir de aquí se fueron dictando normas de diverso alcance jurídico-político, aunque siempre escaso, cuando se entendía que eran requeridas por las circunstancias.

El origen bélico del «nuevo Estado» determinó que el Ejército fuera su estructura básica en este primer período y que fueran militares los hombres más próximos al poder omnímodo del Caudillo. Militar fue el primer órgano de poder de los insurrectos, la Junta de Defensa Nacional, creada en los inicios de la guerra civil y disuelta tres meses más tarde al tiempo y con ocasión de que, mediante un decreto suyo, de 29 de septiembre de 1936, nombraba a Franco Bahamonde jefe del Gobierno del Estado Español y Generalísimo del Ejército, otorgándole «todos los poderes del nuevo Estado». Este elemental esquema de organización política no dejó de estar realmente vigente hasta la muerte de su beneficiario.

Éste, por ley de 1 de octubre de 1936, creó la Junta Técnica, especie de Gobierno de Guerra, que lo auxiliaba en la dirección de la guerra y en la gobernación de la zona de ocupación.

Junto a los ya mencionados Decreto de la Junta de Defensa Nacional y Ley de 1 de octubre de 1936, debe citarse el Decreto de Unificación, de 19 de abril de 1937, en virtud del cual las fuerzas políticas que apoyaban la insurrección quedaron integradas, no al gusto de todas, en una sola organización: Falange Española tradicionalista y de las JONS, que se llamó Movimiento y también «el Partido», en singular, porque nacía como único y excluyente de cualquier otro partido u organización política.

En este decreto Franco fue nombrado (se nombró a sí mismo) Jefe del Movimiento, título que sería sustituido poco después en los Estatutos de FET y de las JONS, de 1939, por el de Caudillo del Movimiento, denominación más en línea con las de *Führer* y *Duce* utilizadas en las potencias totalitarias amigas. «El jefe —decían estos Estatutos— asume, en su entera plenitud, la más absoluta autoridad. El jefe responde ante Dios y ante la Historia.»

Las leyes dictadas por el propio Jefe del Estado el 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939 reafirmaron la potestad legislativa del mismo y perfilaron un Gobierno que sustituyó a la Junta Técnica. Estas dos leyes, que nunca fueron elevadas al rango de fundamentales, no sólo continuaron vigentes hasta la muerte de Franco Bahamonde, sino que su vigencia, confirmada por la Ley Orgánica del Estado, de 1967, impedía la de muchos preceptos de rango jurídico fundamental. Puede decirse, por tanto, que el estatuto de poder del Caudillo no se alteró básicamente en ningún momento y podría también sostenerse que estas dos leyes y el Decreto de Unificación, que tampoco tuvo rango de fundamental, fueron la verdadera Constitución durante cuarenta años si no fuera porque hacían exactamente lo contrario de lo que se entiende que debe hacer una Constitución, puesto que ni distribuían el poder, ni lo hacían responsable, ni establecían garantías para las libertades públicas.

b) Política social y organización sindical

El Fuero del Trabajo, promulgado mediante simple decreto en 1938, pero posteriormente elevado a rango fundamental, era la

expresión de la ideología socioeconómica del nuevo régimen, inspirada, según su propio preámbulo, en «la tradición católica de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio». Definía al Estado como «instrumento totalitario... que emprende la tarea de realizar —con aire militar, constructivo y gravemente religioso— la revolución que España tiene pendiente».

En función de todo ello, se prohibieron las huelgas como delitos de lesa patria y los sindicatos obreros, creándose una única organización sindical de obreros y patronos, de afiliación obligatoria, inspirada en los principios de «Unidad, Totalidad y Jerarquía», cuyos dirigentes habían de ser militantes de FET y de las JONS.

Dos leyes sindicales de 1940 acabaron de perfilar este sindicalismo vertical sobre la idea de que en él se reunían «en hermandad cristiana las diversas categorías sociales de trabajo».

c) *Derechos y libertades*

Relatada queda, pues, la negación de la libertad de asociación política y sindical y del derecho de huelga.

La Ley de Prensa, de 1938, acentuó el carácter antiliberal y totalitario del régimen: todos los órganos de prensa eran políticamente controlados por el Estado, que ejercía sobre ellos la más estricta censura previa y nombraba y destituía a sus directores.

La Ley de Responsabilidades Políticas, de 1939, pretendió jurisdiccionar una durísima depuración que llenó las cárceles y lanzó al exilio a lo más granado de la intelectualidad española de aquel entonces. La Ley de Seguridad del Estado, de 1941, respondía al mismo talante represor.

* * *

A la vista de todo ello, no son dudosas las calificaciones de totalitario y fascista del régimen político instaurado. Sus rasgos esenciales fueron:

- 1) El monismo político. El Movimiento, ciertamente, no pudo imponerse con claridad a la iglesia ni al Ejército, como tampoco sucedió lo contrario. Franco buscó un equilibrio entre estos tres pilares. Pero lo cierto es que estaba excluida toda

organización política y sindical que no fuera la de aquél. De igual modo, los Gobiernos de la época se componían, con medido equilibrio, de militares, elementos de la oligarquía terrateniente y financiera, falangistas y carlistas.

- 2) Ese equilibrio entre los diversos sectores de apoyo facilitó la extraordinaria concentración de poder en un Caudillo que se presenta como carismático y que se proclama políticamente irresponsable.
- 3) Se instauró un aparato represivo de la disidencia política y un control absoluto de los medios de comunicación.
- 4) Se pasó, en la guerra mundial, de la neutralidad a la denominada «no beligerancia», con la ocupación de Tánger y el envío de la «División Azul» al frente de Alemania con la URSS, todo ello en 1940.
- 5) El régimen, sin embargo, cedió un ámbito de actuación poco común a la Iglesia católica buscando con éxito su apoyo. Esta calificó de *cruzada* la rebelión militar y el Estado le correspondió con privilegios fiscales, penales, en materia de enseñanza, etc.; eximió de censura previa las publicaciones eclesiásticas y, en cambio, confirió a la Iglesia facultades de censura de las demás publicaciones.

1.2. Período pro-aliados: 1942-1955

En 1942 cambia el signo de la guerra mundial y parece ya probable la victoria aliada. El Caudillo teme las represalias e inicia una política de acercamiento a los aliados. La «División Azul» fue retirada a fines de 1943 y se volvió a posiciones de neutralidad. No obstante, el régimen siguió cifrando en el anticomunismo uno de sus caracteres esenciales, lo cual, como veremos, le fue bastante rentable a medio plazo.

1.2.1. Legislación fundamental y creación de instituciones

El Caudillo comienza a prescindir de los políticos más marcadamente fascistas y a dar entrada a hombres procedentes de organizaciones católicas, como la Asociación Católica Nacional de Pro-

pagandistas. Correlativamente, fue creando instituciones que, sin mengua de su poder absoluto, presentarán una faz menos totalitaria del régimen. Son de mencionar, a este respecto, las leyes de Cortes, del Referendo Nacional, de Sucesión y el Fuero de los Españoles.

a) Ley constitutiva de las Cortes

El 17 de julio de 1942, el Jefe del Estado crea, mediante ley, las Cortes Españolas. Se puso énfasis en subrayar que no se trataba de una restauración de las existentes durante la República. Por otra parte, no se pretendía dotar al régimen de un Parlamento en el sentido preciso del término, sino de un órgano meramente colaborador del Caudillo: la potestad legislativa continuaba en la Jefatura del Estado, como se cuidaba de decir la propia Ley.

b) Fuero de los Españoles

El mismo juego de apariencias determinó este nuevo guiño a las potencias aliadas en 1945, finalizada ya la guerra mundial con el triunfo de éstas. El Fuero de los Españoles pretendía pasar como una declaración de derechos, pero de nuevo con demasiadas peculiaridades:

- 1) No constituía una norma directamente aplicable por los tribunales, sino que necesitaba para ello de desarrollo legislativo, desarrollo que no se produjo o lo fue con un cariz netamente restrictivo.
- 2) Seguía sin reconocer el derecho de asociación política ni sindical, así como tampoco el derecho de huelga.
- 3) Tampoco se reconocía la libertad religiosa; antes bien, se proclamaba la confesionalidad católica del Estado.
- 4) La vigencia relativa de muchos de sus preceptos podía ser suspendida por simple decreto-ley, sin control político alguno.

c) Ley del Referendo Nacional

Unos meses más tarde, el Caudillo dicta la Ley del Referendo Nacional, que hacía de esta forma de participación directa un meca-

nismo en manos del Jefe del Estado. Curiosamente, y frente a la representación en las Cortes (o en los Ayuntamientos), la participación en el referendo admitía el sufragio universal.

Este procedimiento fue utilizado dos veces: en 1947, para aprobar la Ley de Sucesión, y en 1966, con ocasión de la ley Orgánica del Estado (una tercera utilización, en 1976, para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, escapa al ámbito temporal que hemos acotado en este capítulo). Esta doble práctica estuvo tan viciada (por la falta de pluralismo político, de libertad de expresión, etc.), que ha llevado al ánimo de muchos tratadistas y políticos la errónea idea de que el referendo es una institución esencialmente autocrática. Así se puso de manifiesto en el proceso constituyente de 1978.

d) Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado

Votada en referendo en julio de 1947, fue la respuesta del Caudillo a las pretensiones de don Juan de Borbón, hijo de Alfonso XIII, que había organizado en torno a sí una corriente de opinión favorable a la restauración monárquica en su persona. Al mismo tiempo, se daba un paso más cerca de los vencedores de la guerra mundial creando la apariencia de una próxima normalización institucional del régimen, por lo que el caudillaje parecía quedar como mera situación provisional.

Esta Ley declaraba que el Estado se constituía en Reino y lo definía como católico, social y representativo. Atribuía nominalmente la Jefatura del Estado a Franco Bahamonde, pero articulaba un mecanismo de sucesión que, andando el tiempo, sería quizá lo único que funcionó tras la muerte de aquél.

La ley creaba dos órganos: el Consejo del Reino y el de Regencia, que también funcionaron con igual ocasión y motivo, si bien el primero tenía otras competencias, como veremos.

Por último, confería rango de Leyes Fundamentales a sí misma, a las tres mencionadas anteriormente y al Fuero del Trabajo, con lo que se quería presentar al régimen como dotado ya de una Constitución.

A pesar de toda la referida legislación, el régimen seguía siendo sustancialmente el mismo: partido único, sindicato único obligato-

rio, potestad legislativa exclusiva del Caudillo, régimen represor de las libertades públicas, etc. Únicamente había habido, junto a esos textos legales, una cierta acomodación de sus manifestaciones ideológicas tanto de cara al exterior como en función del necesario equilibrio interno de los sectores políticos en que se apoyaba el régimen.

Puede decirse, siguiendo muy libremente el análisis de M. Ramírez, que los ingredientes del régimen seguían siendo el nacionalismo, el anticomunismo, el antiliberalismo, el antirrepublicanismo (bien que Falange continuara hasta el final del régimen con tolerados ataques a la Monarquía y a la Casa de Barbón, los cuales contribuían a mantener en pasividad al sector monárquico), así como el nacioncatolicismo o alianza entre el régimen y la iglesia católica y la vaporosa apelación a la hispanidad como residuo de un sueño imperial.

1.2.2. El aislamiento internacional y su progresiva superación

No obstante el esfuerzo del régimen por mostrarse próximo políticamente a los aliados, le fue negada a España su incorporación a la ONU, y ésta aprobó en 1946 una resolución en la que recomendaba a sus miembros la retirada de embajadores de España. Comienza entonces una década de aislamiento internacional.

Franco Bahamonde respondió de dos formas: hacia dentro, con magnas concentraciones de adhesión a su persona y continuas proclamaciones de catolicismo, de anticomunismo y de la verdad y robustez del corporativismo frente a la supuesta decadencia de la democracia y del liberalismo; hacia fuera, con el doble arma del anticomunismo y del catolicismo y con nuevos gestos de acercamiento, como fue la citada Ley de Sucesión.

Son años de pretendida autarquía económica, la cual brindaba buenas oportunidades a la oligarquía terrateniente y financiera; años asimismo de autocracia política en los que sigue pesando de forma continua y omnipresente el dato ineluctable de la guerra civil y la división entre vencedores y vencidos.

Fueron el anticomunismo y el catolicismo, a veces utilizados como la misma cosa, las palancas utilizadas por el régimen para

remover el antagonismo del mundo exterior. La situación de *guerra fría*, que enfrentaba los bloques capitalista y comunista, proporcionó una buena baza al régimen español para presentarse como fiel aliado de Estados Unidos en su política anticomunista.

En 1950 se rompió el bloqueo internacional y en 1953 se firmaron pactos económicos y militares con Estados Unidos, a los que se cedían bases militares y se les facilitaba la entrada de capital. Por las mismas fechas se firmaba el Concordato con la Santa Sede. Ambos éxitos diplomáticos, especialmente el primero, determinaron el ingreso de España en la ONU en 1955.

1.3. Período de desarrollo económico e institucional: 1955-1966

1.3.1. Crecimiento económico y proceso de desideologización

El régimen atravesó inmediatamente después (1956-1957) una crisis interna motivada por el enfrentamiento entre quienes pretendían acelerar su aproximación a un régimen constitucional y quienes seguían defendiendo el peso decisivo de la guerra civil y del monismo político, o lo que acaso sea lo mismo: enfrentamiento entre los partidarios de aprovechar la apertura exterior para favorecer un crecimiento económico sobre bases algo más liberales y quienes seguían defendiendo la autarquía agraria y artesanal.

Venció la primera opción, no sin que en el camino se quedaran algunos aperturistas. Significados miembros de Falange salen del Gobierno o son desplazados a ministerios secundarios y entran tecnócratas desarrollistas, muchos de ellos vinculados al Opus Dei.

El ingreso de capital extranjero, el incremento del turismo y las divisas procedentes de los emigrantes favorecieron la inversión. Tras el plan de Estabilización, se elaboraron varios Planes de Desarrollo hasta el final del régimen. El crecimiento económico fue desordenado, especulador y altamente inflacionista, pero fue crecimiento al fin.

La dirección tecnocrática de la política parecía basarse en la consigna «menos ideología, más renta». Incluso se importa la tesis del ocaso de las ideologías.

Es ésta una etapa del régimen que M. Ramírez ha denominado de «franquismo tecno-pragmático». Se apela a las clases medias, a las

que se llamó «mayoría silenciosa», y se defendió, muy ideológicamente por cierto, la bondad de una sociedad de consumo, sobre todo a partir de los años sesenta.

El valor ahora proclamado es el de la racionalidad; con ella debe organizarse y administrarse una sociedad permeable, que permite el ascenso de una clase a otra mediante el trabajo. Como dice el autor citado, la ideología del régimen se presentaba ahora con rasgos nuevos: el desarrollo como panacea, el consumo como conducta, los expertos como conductores, la movilidad como resultado y el euro-peísmo como apelación.

1.3.2. *Legislación básica de este período*

El modelo al que apuntaba el tecnocratismo demandaba algo de la racionalidad que proclamaba. Durante este período se modernizó la Administración, se terminó liberalizando algo el régimen de prensa y se culminó la legislación fundamental con la Ley Orgánica del Estado.

a) *Ley de Principios Fundamentales del Movimiento*

El régimen no podía o no quería desdecirse de su pasado, acaso para seguir contando con el apoyo de todos los sectores sobre los que se asentó en un principio. Por eso, aunque la crisis de 1956-1957 se saldó a favor de los tecnócratas y en contra de Falange, en 1958 el Caudillo dicta la ley de Principios Fundamentales del Movimiento, resumen un tanto ecléctico de los dos Fueros y de otros textos.

El significado de esta Ley difiere según los autores. Hoy, con cierta perspectiva histórica, parece que no fue sino una coartada política para la etapa de relativa liberalización que se proponía llevar a cabo el Caudillo.

Así, la apariencia monolítica de los principios, que son declarados por esta Ley como permanentes e inalterables por su propia naturaleza, no es sino una solemne manifestación de ortodoxia política que encubría el abandono de la ideología autárquica y el desplazamiento del equipo falangista. Por otra parte, la crisis interna

inmediatamente anterior le había demostrado al Caudillo que el Movimiento actuaba con una relativa autonomía; esta Ley lo convierte, lisa y llanamente, en una «comunidad de principios», con lo que el Movimiento como organización política quedaba un tanto diluido; ahora el Movimiento estaba integrado —se decía— por todos los españoles.

En conclusión, esta Ley quería aparentar la petreidad del régimen frente a la inestabilidad liberal justo en el momento en el que se comenzaba a hacer la política económica de un capitalismo dependiente y, poco después, se solicitaba el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

b) Legislación administrativa

La administración, como hemos dicho, se modernizó. A ello respondieron las leyes siguientes:

- 1) Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (1956).
- 2) Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1957).
- 3) Ley de Procedimiento Administrativo (1958).
- 4) Ley del Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas (1958).
- 5) Ley General Tributaria (1963).

c) Legislación política

La legislación política trató de cohonestar el modelo económico y la demanda de liberalización de una sociedad española en cambio con la idea, cada vez más rancia, de que el régimen era inmovible. Así, la Ley de Asociaciones, de 1964, y la de Prensa, de 1966, esta última ciertamente liberalizadora del régimen de prensa hasta entonces vigente, fueron, sin embargo, precedidas de la Ley de Orden Público, de 1959, y de la que crea ba el tribunal de dicho nombre, de 1963. Este tipo de vaivenes continuaría presidiendo la política española durante el período siguiente.

d) *Ley Orgánica del Estado*

El proceso de institucionalización del régimen es coronado con la Ley Orgánica del Estado, Ley Fundamental votada en referendo en diciembre de 1966. Dicha ley agotaba, según algunos autores, la materia constitucional al tiempo que modificaba las leyes Fundamentales anteriores (principalmente la Ley de Cortes), eliminaba los párrafos más declaradamente totalitarios del Fuero del trabajo y fortalecía el papel del Consejo del Reino.

1.4. Crisis del régimen: 1967-1975

A partir de la Ley Orgánica del Estado, que entra en vigor en enero de 1967, comienza un período en el que el régimen se debate entre la necesidad de cambio y el recelo que éste despertaba en la mayor parte de sus cuadros, incluidos los tecnócratas. Ya no se podía gobernar con un aparato estatal tan anticuado ni con una ideología agrario-tradicional. Había que poner a punto las instituciones para cuando muriera el Caudillo y para dar cierta credibilidad a la solicitud de ingreso en la Comunidad Económica Europea, pero todo ello hecho con sumo cuidado para no desnaturalizar lo permanente e inalterable y no ganarse la enemiga de los celadores de la ortodoxia.

El mismo Franco Bahamonde había presentado la Ley Orgánica del Estado con ese difícil ejercicio de equilibrio: siendo un texto relativamente liberalizador y racionalizador, puso mucho énfasis en afirmar que podía dictarla por sí mismo en virtud de los poderes que le concedía la historia. Que ello era así no sólo tenía la evidencia de un hecho incontestable, sino que, además, las disposiciones transitorias de la Ley dejaban expresamente vigentes las ya mencionadas leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, las cuales confirmaban la potestad legislativa del Jefe del Estado, y éste no dejó de ejercerla en los años siguientes.

Todo este período está marcado por el signo del paso adelante seguido de un retroceso. El régimen, como dice G. Hermet, quería conducir, por vías autoritarias, una «revolución burguesa» que el parlamentarismo de fachada de nuestro constitucionalismo histórico no supo hacer. Por eso algunos hablan de este período como de un régimen bismarckiano o de un despotismo ilustrado.

Sin embargo, el proceso de modernización puesto en marcha por el propio régimen terminaría por serle incontrolable, llevándolo a resultados no deseados.

La irrupción de un capitalismo salvaje, con enorme éxodo rural y desordenado crecimiento de ciertas ciudades y áreas metropolitanas, favoreció el surgimiento de una clase obrera industrial y de servicios que planteaba más problemas de los que el régimen podría resolver, entre otros el sindical. Los sindicatos clandestinos eran más radicales que los de las democracias europeas y el régimen español no encontraba otra solución que la represora.

Se puso de relieve, en una palabra, el desfase existente entre economía y política, entre sociedad y aparato estatal. «Los artífices de la renovación de la dictadura franquista —dice el citado autor— han preparado en cierto modo la caída del régimen que pretendían consolidar», porque las dictaduras conservadoras —añade— se mantienen mientras obedecen a su lógica interna de represión y adoctrinamiento ideológico, pero felizmente se deslizan por la pendiente al tratar de edificar las bases de una sociedad de consumo conforme al modelo occidental.

Por eso la legislación de desarrollo de la Ley Orgánica del Estado se quedó siempre a medio camino. Así sucedió con:

- La Ley de Representación Familiar en Cortes.
- La Ley de Libertad Religiosa.
- La Ley del Recurso de Contrafuero.
- La Ley Orgánica del Consejo del Reino.
- La Ley Orgánica del Movimiento y de su Consejo Nacional.
- La Ley Sindical.

Y así ocurrió también con los sucesivos proyectos de regulación de las asociaciones políticas, uno de los cuales quedó sin publicar después de estar firmado por el propio Franco Bahamonde. En este período había momentos en que se confirmaba la ironía truculenta de cierto autor: Franco era más liberal que su régimen.

En 1969 se declaraba el estado de excepción por tres meses. En 1970, el país fue sacudido por el proceso celebrado en Burgos contra militantes de la organización terrorista ETA y por las tensiones a que dio lugar. Hubo nuevos estados de excepción en años sucesivos, aunque alguno no fuera llamado así. En realidad, desde 1956 hasta 1975 el régimen estuvo en permanente estado de excepción (dentro

de que siempre fue un Estado de excepción), puesto que el Fuero de los Españoles fue suspendido en once ocasiones, con mayor o menor ámbito temporal, material y territorial.

Uno de los pilares del régimen de Franco Bahamonde, la Iglesia católica, siguiendo el espíritu del Concilio Vaticano II, fue distanciándose del aparato estatal. Ciertas organizaciones obreras católicas, otros tantos miembros del clero, así como algunos sectores intelectuales católicos, se mostraban sumamente críticos con el régimen y colaboraban, unos ocasionalmente, otros de modo permanente, con la oposición ilegal, cada vez más visible. Muchos sacerdotes fueron procesados, pero, dados los términos del Concordato, se precisaba para ello autorización episcopal, la cual no siempre fue concedida.

En 1970, la Conferencia Episcopal criticó la Ley Sindical. En 1974, el obispo de Bilbao llegó a advertir de excomunión al Gobierno si éste procedía a deportarlo como pretendía. Como dicen J. de Esteban y L. López Guerra, la debilidad del régimen respecto de la iglesia, sin paralelo en ningún país occidental, derivaba de la falta de legitimidad de aquél y ahora se volvía en su contra, bien es verdad que con cierta división al respecto dentro de la propia Iglesia.

Institucionalmente se habían dado dos pasos de suma importancia. En 1969, el Caudillo designó sucesor, como Rey, a don Juan Carlos de Borbón, y en 1973 se desdoblaron por primera vez la Jefatura del Estado y la Presidencia del Gobierno, nombrando Franco para esta última al Almirante Carrero Blanco.

Este fue asesinado seis meses más tarde, lo cual precipitó el proceso de descomposición del régimen. Entre 1973 y 1975 hubo más crisis de Gobierno, totales o parciales, que en cualquier Estado europeo demoliberal. El monolitismo del régimen se agrietaba aceleradamente.

La capacidad del sistema político para dar respuesta a los conflictos sociales era escasa. La huelga, por ser ilegal, se convirtió en el instrumento político de una oposición sindical ilegal estrechamente unida a partidos políticos históricos clandestinos. Sin embargo, parte del empresariado prefería la negociación con estos sindicatos, que representaban a sectores obreros, que con el cada vez más esclerótico sindicato oficial.

Pero si la capacidad integradora del régimen era ya mínima, su capacidad disuasora estaba claramente deteriorada, lo cual es suma-

mente grave en un régimen que cifra su esencia en la fuerza: el número de huelgas y, consiguientemente, la pérdida de horas de trabajo era muy superior a los de muchos países europeos. Se producían, además, en medio de un evidente vacío jurídico, como apuntan J. de Esteban y L. López Guerra, puesto que las normas presumiblemente vigentes no eran aplicadas.

Si añadimos los escándalos financieros sin esclarecer y los indultos del Caudillo a ministros implicados en alguno de ellos, la crisis económica de 1973 (que fue sencillamente ignorada por los Gobiernos de la época) y las crisis de salud de Franco Bahamonde, se comprenderá la decrepitud del régimen en 1975. Su más grave crisis se produjo en octubre de ese año con ocasión de la ejecución de varias penas capitales en medio de una fuerte presión internacional favorable a su conmutación. Los embajadores de muchos Estados fueron llamados a consulta. El régimen parecía volver a los días de 1946. Un mes más tarde moría el Caudillo.

2. INSTITUCIONES POLÍTICAS

Por todo lo dicho hasta aquí se comprenderá fácilmente que carezca de interés, incluso de objeto, un análisis jurídico pormenorizado de las Leyes Fundamentales, tanto en su parte dogmática como en la orgánica. no obstante, trazaremos una panorámica del complejo institucional que diseñaban y de sus caracteres generales.

2.1. La Jefatura del Estado

Había en el régimen anterior hasta cinco modalidades de Jefatura del Estado:

- La Jefatura extraordinaria de Franco Bahamonde;
- La Jefatura interina del sucesor, el Príncipe de España, en caso de enfermedad o ausencia de aquél;
- La del Consejo de Regencia, llamada a preparar la sucesión;
- La Jefatura ordinaria en caso de ser encarnada por un Rey;
- La Jefatura ordinaria en caso de ser encarnada por un Regente.

2.1.1. *Jefatura extraordinaria de Franco Bahamonde*

El decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936 nombró al General Franco Bahamonde Jefe del Gobierno del Estado español. La ley de 1 de octubre de 1936, dictada por éste sólo dos días más tarde, habla ya de Jefatura del Estado, sin que explique la diferencia. La distinción entre ambas magistraturas, Jefatura del Estado y del Gobierno, quedó establecida de nuevo en la ley de 30 de enero de 1938, pero las atribuyó a la misma persona. Esta ley y la de 8 de agosto de 1939 ratificaron los plenos poderes de Franco Bahamonde, incluido el Poder Legislativo, que ejercía en exclusiva.

Por otra parte, como también vimos, el Decreto de Unificación lo consagraba Caudillo vitalicio del Movimiento. De esta manera, su Jefatura extraordinaria del Estado incluía:

- la Jefatura del Estado;
- el Poder Legislativo;
- la Jefatura del Gobierno, que ejerció hasta el nombramiento del Almirante Carrero en junio de 1973.
- la Jefatura del Ejército, pero no la simbólica como Jefe del Estado, sino la efectiva, como Generalísimo de los tres ejércitos;
- el caudillaje vitalicio del Movimiento;
- tenía, además, la facultad de proponer a las Cortes su sucesor y de excluirlo.

Esta simple enumeración basta para percibir la singularidad de su posición orgánica en el Estado y, como solía decirse, su carácter irrepetible.

2.1.2. *Jefatura interina del sucesor*

La Ley de 15 de julio de 1971, directamente dictada por Franco Bahamonde, estableció que, en caso de ausencia o enfermedad de éste, el sucesor (ya estaba nombrado, a título de Rey, don Juan Carlos de Borbón) asumiría las funciones de la Jefatura del Estado.

Esta Ley, a pesar de su contenido, no tenía formalmente reconocido rango fundamental. Y era poco explícita: hablaba sólo de las

funciones de la Jefatura del Estado, por lo que había que interpretar que el Jefe del Estado interino no asumía la Jefatura del Movimiento, que era vitalicia de Franco.

Hubo dos ocasiones en que se hizo efectiva esta Jefatura interina por enfermedad del Caudillo: en el verano de 1974 y desde octubre de 1975 hasta la muerte de éste.

2.1.3. *Jefatura del Consejo de Regencia*

El Consejo de Regencia asumía la Jefatura del Estado a la muerte del Caudillo. Su única función era convocar a las Cortes y al Consejo del Reino para proceder a la proclamación del sucesor como Rey o como regente, según correspondiera. En caso de que no hubiera sido designado sucesor, el Consejo de Regencia debía convocar a esos mismos órganos para hacer tal designación y proceder como hemos dicho anteriormente.

Estaba compuesto por el Presidente de las Cortes, que lo presidía, el prelado de mayor jerarquía y antigüedad que fuera consejero del Reino (para lo cual debía ser previamente procurador en Cortes) y el Capitán General (o, en su defecto, el Teniente General) en activo y de mayor antigüedad de cualquiera de los tres ejércitos.

Estas previsiones se cumplieron, a la muerte del Caudillo, para la proclamación de don Juan Carlos de Borbón como Rey.

2.1.4. *Jefatura ordinaria del Estado por un Rey o por un Regente*

2.1.4.1. Caracteres de la Monarquía diseñada por las Leyes Fundamentales

La Ley de Sucesión y la de Principios Fundamentales del Movimiento definían la Monarquía española como tradicional, católica, social y representativa.

Mucho se discutió acerca del alcance de estas notas. Algunos veían cierta contradicción entre la de tradicional (que entendían por oposición al liberalismo) y la de representativa. Lo más probable, sin embargo, es que el Caudillo caracterizara así la futura Monarquía por

puro oportunismo político, para alimentar las esperanzas de las fuentes políticas que apoyaban al Nuevo Estado. Así:

- mediante la nota de *tradicional* contentaba a los tradicionalistas;
- mediante la de *católica*, a los propagandistas;
- la nota de *social* era un mensaje dirigido a Falange, a la que, además, se le daba a entender que la opción por una Regencia era posible, incluso probable, con lo cual alimentaba las vagas esperanzas republicanas de este grupo;
- en tanto que mediante la nota de *representativa* intentaba disipar la idea de que fuera una repetición del caudillaje absoluto; se pretendía con ello que las potencias que habían ganado la segunda guerra mundial no condenaran el régimen como totalitario.

Cada una de las notas anteriores estaba, pues, sopesada y medida. Esta interpretación se refuerza cuando contemplamos otros rasgos de la Monarquía instaurada jurídicamente en 1947. Así, por ejemplo, la persona llamada a encarnarla había de ser católica, española, mayor de treinta años y de estirpe regia. Es decir, no se reconocían derechos históricos de ninguna dinastía, con lo que tanto los partidarios de la línea de Alfonso XIII cuanto las diversas ramas del tradicionalismo seguían esperanzados de ser designados en su día para la sucesión, a lo que contribuía el hecho evidente del distanciamiento entre el Caudillo y el conde de Barcelona y el requisito de treinta años, que impedía la sucesión inmediata de don Juan Carlos; todavía la Ley Orgánica del Estado, aprobada a fines de 1966, prefería hablar cautamente de Jefe del Estado y no utilizaba en ninguna ocasión los términos de rey o de Corona. En efecto, la cuestión no se resolvió hasta mediados de 1969.

2.1.4.2. Funciones y poderes

La Ley Orgánica del Estado hacía en su artículo 6.º una descripción de la Jefatura del Estado como primera magistratura nacional, según la cual su titular, Rey o Regente:

- era el representante supremo del país;

- personificaba la soberanía nacional;
- ejercía el poder supremo;
- ostentaba la Jefatura del Movimiento.

Algún autor creyó ver en esa personificación de la soberanía nacional y en ese ejercicio del poder supremo la clave de una Jefatura del Estado soberana, por encima de las leyes, en cuya virtud pudiera vencer la resistencia del aparato institucional del régimen y llevar al país a la democracia. Forzada interpretación, ciertamente. A mi juicio, el artículo 6.º de la Ley Orgánica del Estado no pretendía conferir facultades concretas al Jefe del Estado, sino definir su posición de suprema magistratura del Estado. Son los artículos 7.º y 10, que comenzaban elocuentemente con la frase «Corresponde particularmente al Jefe del Estado...», los que le atribuían facultades concretas.

Estas hacían referencia a la Constitución, al Gobierno, a las Cortes o bien eran poderes excepcionales:

- a) En el ámbito constitucional, sometía a referendo las reformas de esta índole y resolvía el recurso de contrafuero.
- b) En relación al Gobierno, lo convocaba cuando estimara pertinente, lo presidía cuando asistiera a sus reuniones y nombraba al Presidente y, a propuesta de éste, a los ministros. El nombramiento del Presidente del Gobierno se hacía sobre una terna propuesta por el Consejo del Reino.
- c) Le correspondían, respecto de las Cortes, el nombramiento de su Presidente, con igual procedimiento; el nombramiento de veinticinco procuradores, la sanción de las leyes y el ejercicio del veto. El artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado no describía si este veto era sólo suspensivo o absoluto; decía sólo que podía «devolver a las Cortes para su nuevo estudio una ley por ellas elaborada»; pero nada impedía, al parecer, seguir devolviéndola indefinidamente.
- d) En fin, este mismo artículo, en su apartado d), facultaba al Jefe del Estado para «adoptar medidas excepcionales cuando la seguridad exterior, la independencia de la nación, la integridad del territorio o el sistema institucional del Reino estén amenazados de modo grave e inmediato». El texto estaba inspirado en el artículo 16 de la Constitución francesa de 1958, criticado por la generalidad de la doctrina; a pesar de todo, el precepto francés está revestido de ciertas garantías parlamen-

tarias, además de por todo el sistema democrático en su conjunto, mientras que el precepto español sólo exigía que el Jefe del Estado estuviera asistido del Consejo del Reino (lo cual no lo vinculaba a nada) y que diera cuenta a las Cortes (lo que no significaba control alguno).

2.2. El Consejo del Reino

Acaso el órgano más característico del orden institucional de aquel régimen fuera el Consejo del Reino, que tenía como precedente el que había previsto el proyecto constitucional del General Primo de Rivera.

Este órgano fue creado por la Ley de Sucesión (1947) como supremo órgano consultivo de la Jefatura del Estado, aunque también le asignaba cierta participación en el momento de la sucesión en dicha Jefatura. su composición era estrictamente corporativa.

La Ley Orgánica del Estado modificó su composición y funciones. Veámoslas.

a) Composición

Se componía de un Presidente (que lo era el de las Cortes) y de los consejeros. Estos podían ser natos o electivos.

Los *consejeros natos* eran seis: los presidentes del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y del Instituto de España; el Prelado de mayor jerarquía y antigüedad que fuera procurador en Cortes; el militar en activo también de mayor jerarquía y antigüedad, y el General en Jefe del Alto Estado Mayor.

Los *consejeros electivos* procedían de las Cortes, de sus distintos cauces corporativos: familiar, de Administración Local, del Movimiento, sindical, de la Universidad y de los Colegios profesionales.

b) Funciones

Como supremo órgano consultivo de la Jefatura del Estado, asistía a ésta en un buen número de sus funciones, bien porque se requería

su audiencia, bien porque se exigía su informe, bien porque se prescribía que este informe era vinculante.

Como órgano mediador en el juego institucional, el Consejo del Reino tenía una posición singular, puesto que participaba en el nombramiento de los altos cargos del sistema político: el Presidente del Gobierno, el de las Cortes, el del Tribunal Supremo, etc. El procedimiento era siempre el mismo: elaboración de una terna, que se elevaba al Jefe del Estado para que nombrara a una de las personas incluidas. sin embargo, dicha posición se debilitaba bastante, puesto que el Jefe del Estado, en caso de desacuerdo con las personas propuestas, podía pedir; sucesivas ternas. De hecho, siempre funcionó este sistema a base del previo conocimiento, por parte del Consejo del Reino (o de sus miembros más significados), de la persona que el Jefe del Estado quería nombrar para incluirla en la terna.

2.3. Las Cortes

Como hemos dicho, las Cortes fueron creadas por una Ley de la Jefatura del Estado de 17 de julio de 1942, tres años más tarde de la terminación de la guerra civil. También hemos expuesto que las Cortes nacidas en 1942 no eran un órgano legislativo, sino meramente colaborador en la potestad legislativa, que correspondía exclusivamente al Jefe del Estado.

Así lo decía expresamente el preámbulo de la Ley y así se desprendía de su artículo 1º, que le asignaba la preparación y elaboración de las leyes, sin perjuicio de su aprobación y sanción por parte del Jefe del Estado. Sólo veinticinco años después le sería reconocida la facultad de aprobar las leyes, con motivo de las modificaciones que introdujo la Ley Orgánica del Estado en otras Leyes Fundamentales.

La composición también fue variando con el tiempo, pero siempre siguió criterios corporativos, un tanto más suavizados desde 1967.

Un segundo momento en la vida de estas Cortes lo constituyó la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que, aunque las mantuvo en sus menguadas funciones, les confirió otras dos muy importantes:

- 1) La reforma de las leyes Fundamentales, que debía ser aprobada (en estos casos sí se hablaba de aprobación) por las Cortes antes de ser sometidas a referendo.
- 2) Las Cortes, junto con el Consejo del Reino, tenían un relevante papel en la sucesión de Franco Bahamonde.

Por lo demás, el Presidente de las Cortes también lo era, de modo nato, de los Consejos del Reino y de la Regencia, como ya hemos dicho.

El tercer momento, también mencionado, lo significó la Ley Orgánica del Estado, que transformó la naturaleza, composición y funciones de las Cortes.

- a) En cuanto a su naturaleza, porque le confirió potestad legislativa, que ahora comparten con el Caudillo.
- b) Por lo que se refiere a su composición, porque modificó la representación a través de la familia, del municipio, del sindicato y de otros cauces corporativos u «orgánicos», como la Universidad, los Colegios profesionales, el Consejo Nacional del Movimiento, etc.
- c) y por lo que se refiere a las funciones, dicho queda que, a partir de ahora, las Cortes comparten la potestad legislativa, pero no tienen el control político del Gobierno. No existían la moción de censura ni la cuestión de confianza, y las preguntas de los procuradores a los miembros del Gobierno no significaban control alguno. sólo una combinación o intriga entre las Cortes y el Consejo del Reino podía haber derribado a un Gobierno, mediante la apreciación de la incapacidad del presidente del Gobierno. Tan rocambolesca operación nunca tuvo lugar ni podía tenerlo: le bastaba al Caudillo cesar al Presidente libremente y sugerirle al Consejo del Reino la nueva terna que debía presentarle.

2.4. El Gobierno

El Gobierno fue siempre un simple apéndice de la Jefatura del Estado. Hasta mediados de 1973, porque esta magistratura y la Presidencia del Gobierno estuvieron fundidas en la persona del Caudillo. Desde esa fecha, porque continuó estrictamente ligado a la voluntad de éste el mecanismo de nombramiento y cese del Presi-

dente y de los ministros, así como su funcionamiento, puesto que continuaba presidiendo sus reuniones.

La Ley Orgánica del Estado establecía que, a la muerte de Franco Bahamonde, la Jefatura del Movimiento correspondiera al Jefe del Estado (Rey o Regente), y por delegación de éste, al Presidente del Gobierno. Y así fue desde noviembre de 1975 hasta diciembre de 1976, fecha en que se aprueba la ley para la Reforma Política y hasta la cual no vamos a llevar nuestro análisis.

2.5. La Administración de Justicia

Las notas más características de la Administración de Justicia durante el régimen franquista fue su falta de independencia y de unidad jurisdiccional, dos de los caracteres esenciales de un Estado de Derecho.

La independencia se proclamaba en la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento y en la Ley Orgánica del Estado, pero quedaba totalmente recortada por el Reglamento Orgánico de la Carrera Judicial, de 1967, y desde el comienzo del régimen la carrera judicial estuvo en manos del Ejecutivo, lo que se oficializó en 1952 con la creación del Consejo Judicial, órgano de designación gubernamental que era el encargado de calificar a los jueces y magistrados para nombramientos, ascensos, etc.

La falta de unidad jurisdiccional se apreciaba en la existencia de jurisdicciones especiales, no sólo la militar y la canónica, sino también la jurisdicción de orden público.

La jurisdicción militar tenía una desmesurada fuerza atractiva frente a la ordinaria por razón de la naturaleza del delito, del lugar y de las personas. la jurisdicción eclesiástica, regida por el Código de Derecho Canónico, estaba reconocida por el Concordato de 1953 y tenía competencia en delitos canónicos y en causas sacramentales; por consiguiente, también en las causas matrimoniales entre católicos, puesto que el Código Civil hacía una remisión general al de Derecho Canónico en la regulación de este tipo de matrimonio, el más generalizado en España.

La jurisdicción de orden público fue creada a fines de 1963, con fundamento en la Ley de Orden Público, de 1959. Sustituyó preci-

samente a los tribunales militares en el enjuiciamiento de ciertos delitos y absorbió al Tribunal creado para represión de la masonería y del comunismo. por estos motivos tuvo una buena acogida en medios jurídicos, que pronto se tornó crítica unánime por su instrumentalización para la represión política de la oposición al régimen. Así, a las críticas del Colegio de Abogados de Madrid y del Consejo General de la Abogacía, se unió la petición que hizo el IV Congreso Nacional de Abogados, celebrado en León en 1970, de supresión de dicho Tribunal. En fin, en alguna ocasión los abogados que solían actuar en él bloquearon su funcionamiento negándose a comparecer.

Junto a las mencionadas jurisdicciones especiales, existían también:

- la de delitos monetarios;
- la de contrabando y defraudación;
- la de prácticas restrictivas de la competencia;
- la de peligrosidad social;
- la de tutela de menores y protección de la mujer; etc.

Además de procedimientos sancionadores y disciplinarios de carácter formalmente administrativo, pero de contenido sancionador realmente penal.

3. NATURALEZA DE LAS LEYES FUNDAMENTALES

3.1. Su naturaleza no constitucional y el problema de su vigencia

Muchos autores, sobre todo a partir de la Ley Orgánica del Estado, dieron a las Leyes Fundamentales el tratamiento de una Constitución cuya única peculiaridad consistía en no constar en un código unitario y sistemático, sino en un conjunto de leyes promulgadas a lo largo de veinte años. Al fin y al cabo, la III República francesa también se rigió por varias leyes constitucionales.

No formaban, empero, una Constitución las Leyes Fundamentales. No la formaban, al menos, en el sentido formal, jurídico y garantista con el que nació este término. Únicamente sustentando un paupérrimo concepto material de Constitución que haga de ella un sinónimo de régimen político podría sostenerse que el régimen fran-

quista estaba regido por una Constitución. La inutilidad de este concepto de Constitución salta a la vista: todos los regímenes existentes y por existir serían constitucionales, y este adjetivo no serviría, por tanto, para calificar a ninguno.

A decir verdad, ni siquiera en este último sentido cabría sostener que las Leyes Fundamentales eran una Constitución, puesto que no regulaban lo esencial del régimen. En efecto, la concentración de poder en Franco Bahamonde se contenía principalmente en el Decreto de la Junta de Defensa Nacional de 29 de septiembre de 1936 y en las leyes de 30 de enero de 1938 y 8 de agosto de 1939, y el monismo político se formulaba en el Decreto de Unificación de 19 de abril de 1937, ninguna de las cuales normas tenía rango de Ley Fundamental.

Por otra parte, las Leyes Fundamentales, como hemos visto a lo largo de las páginas anteriores, no estuvieron plenamente vigentes, al menos por lo que se refiere a la Jefatura del Estado y del Movimiento; su vigencia quedaba aplazada hasta el cumplimiento de las previsiones sucesorias, que era el eufemismo con el que se aludía a la muerte del Caudillo. Y, por lo demás, sólo parcialmente vinculaban a los poderes públicos. sí lo hacían los preceptos relativos a su propia organización y funcionamiento. Pero ya es menos claro que dichos poderes públicos lo estuvieran por los preceptos que reconocían o declaraban derechos y libertades. Estos solían remitir a una ley posterior la regulación de su ejercicio, leyes que, en ocasiones, no se dictaron. Quizá la vulneración de uno de estos preceptos por parte del Gobierno o de las Cortes pudiera fundamentar un recurso de contrafuero, al que nos referiremos más adelante. pero no parece que obligaran a los jueces y tribunales a su aplicación directa sin que mediara esa ley de desarrollo.

En concreto, hubo cierta polémica doctrinal respecto del Fuero del Trabajo: mientras Bayón Chacón sostenía que en él había algunos preceptos de aplicación inmediata, Alonso Olea, citando jurisprudencia que abarcaba los años 1940 a 1969, entendía que el Fuero sólo contenía compromisos legislativos para el futuro, mandatos dirigidos al legislador, pero no preceptos directamente aplicables por el juez; sólo lo eran en la medida en que dicha legislación de desarrollo se hubiera producido.

3.2. La defensa de su rango: el recurso de contrafuero

De todos modos, la Ley Orgánica del Estado introdujo una institución propia del régimen constitucional: la defensa de la Constitución frente a las normas de rango inferior. Este instituto recibió el singular nombre de *recurso de contrafuero*.

La iniciativa para promoverlo correspondía al Consejo Nacional del Movimiento y a la Comisión Permanente de las Cortes. Los particulares interesados debían dirigirse a estos órganos, los cuales eran autónomos para acceder o no a la petición.

Una vez promovido, se sustanciaba ante el Consejo del Reino, el cual elevaba la propuesta de resolución al Jefe del Estado. La resolución aparecía, pues, como un acto de éste refrendado por el Presidente del Consejo del Reino.

En diez años de vigencia sólo prosperó un recurso, promovido contra un reglamento.

3.3. Rigidez de las Leyes Fundamentales e intangibilidad de los Principios Fundamentales del Movimiento

La Ley de Sucesión establecía un complicado procedimiento de revisión de las Leyes Fundamentales, que hacía de éstas unas normas sumamente rígidas. Su reforma exigía, efectivamente, la aprobación de las Cortes por dos tercios de los procuradores asistentes, siempre que ello equivaliera a la mayoría absoluta de la Cámara, y nueva aprobación en referendo nacional.

No obstante, la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento, que por lo menos corregía o matizaba la formulación de algunos preceptos de los dos Fueros, fue dictada directamente por el Caudillo, y éste insistió en que podía hacer otro tanto con la Ley Orgánica del Estado, que modificaba sustancialmente varias Leyes Fundamentales anteriores. Según su propia presentación de la ley en las Cortes, el someterlas a la aprobación de éstas y a referendo nacional era únicamente una deferencia personal suya. Las Cortes aplaudieron al Caudillo y su Presidente declaró aprobada por aclamación la Ley. No se contaron votos. Tampoco hacía falta.

Otro de los problemas que suscitó más polémica doctrinal fue el de la intangibilidad o petreidad de los Principios Fundamentales del

Movimiento, declarados por la Ley de 1958 permanentes e inalterables por su propia naturaleza. las tesis propuestas iban desde su inalterabilidad (Fernández Carvajal) hasta su posible reforma como cualquier otra Ley Fundamental, puesto que, al fin y al cabo, su naturaleza era la de Ley Fundamental (Fernández Miranda). Una posición intermedia defendía su posible modificación en dos tiempos: primero se derogaba el precepto que los declaraba inalterables, y se procedía después a su reforma por el procedimiento previsto para las demás leyes Fundamentales (Herrero de Miñón). muerto Franco Bahamonde, el camino que se siguió fue el más expeditivo, el segundo, puesto en marcha o inspirado por el propio Fernández Miranda.

A mi juicio, el problema era entonces y es ahora bizantino, tanto respecto de la Ley de Principios Fundamentales del movimiento como respecto de otras normas supuestamente intangibles existentes en muchas Constituciones: no es una norma jurídica aquella que niega toda solución jurídica para un problema jurídico; modificar una norma declarada intangible no es violar el Ordenamiento jurídico, sino sencillamente cambiar de Ordenamiento, y esto es un acto político en el sentido más pleno de la expresión, siempre al alcance de quien tenga fuerza suficiente para ello. Y eso fue lo que realmente sucedió: el cambio de la autocracia a la democracia se realizó no porque el procedimiento utilizado fuera el jurídicamente previsto, sino porque los reformadores tuvieron fuerza suficiente para imponer dicha solución y los celadores de la petreidad del régimen franquista no la tuvieron para oponerse.

4. NATURALEZA DEL RÉGIMEN

4.1. Diversidad de calificaciones propuestas

Decía G. Hermet en 1977 que el régimen franquista constituía, en sus tres cuartas partes, un terreno virgen para la investigación política. No podemos decir que los politólogos se hayan animado mucho más desde entonces. Ocurre con este régimen como con el de la Dictadura del general Primo de Rivera: son poco atractivos como objetos de estudio.

Por otra parte, esa misma duración del régimen dificulta que se lo pueda estudiar en bloque. Ya en la exposición de su evolución histó-

rica hemos tenido que proceder a su periodización más o menos convencional. ¿Fue un solo régimen o se fue transformando en otros diferentes a lo largo del tiempo?

Divergen los autores a la hora de catalogado como régimen político. He aquí algunas de las calificaciones propuestas:

- 1) Régimen totalitario.
- 2) Régimen fascista, o totalitario fascista.
- 3) Régimen autocrático.
- 4) Dictadura.
- 5) Dictadura militar.
- 6) Dictadura militar-eclesiástica.
- 7) Dictadura reaccionaria.
- 8) Dictadura empírico-conservadora.
- 9) Dictadura constituyente.
- 10) Estado capitalista de excepción.
- 11) Régimen oligárquico totalitario.
- 12) Régimen bonapartista.
- 13) Régimen cesarista.
- 14) Régimen bismarckiano.
- 15) Régimen autoritario.
- 16) Régimen autoritario personalista.
- 17) Régimen autoritario conservador.

La definición oficial era la de «Estado católico, social y representativo que, de acuerdo con su tradición, se declara constituido en Reino» (Ley de Sucesión), o más sintéticamente, la de «Monarquía tradicional, católica, social y representativa» (Ley de Principios Fundamentales del Movimiento); si bien, precisamente cuando advino la Monarquía, feneció el régimen que así autodefinía su esencia.

Por eso, en medio de tal maraña de calificaciones, algunos autores proponen simplemente su catalogación como *régimen franquista*, haciendo de él un modelo nuevo a fuerza de tener mucho de todos los tipos antes mencionados y no ser ninguno de ellos en particular. Aduce atinadamente M. Ramírez a este respecto que, cada vez más, el régimen fue configurándose como régimen del General Franco: se podía ser monárquico o propagandista, pero sólo en lo secundario; ante todo y por encima de todo se exigía ser franquista.

Otros, en fin, entienden que hubo diferentes regímenes en la larga duración del franquismo: en un primer momento se trataba de

un régimen inequívocamente fascista, para dar paso más adelante a alguno de los antes citados, como bonapartista, autoritario, dictadura empírico-conservadora, etc.

4.2. ¿Un régimen autoritario?

Calificar a un régimen de autoritario es decir bien poca cosa de él, puesto que todos los regímenes lo son; más aún: el Estado consiste básicamente en una organización de poder, en una organización autoritaria.

J. Linz definió el régimen autoritario como un sistema político con pluralismo limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar), carente de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos momentos de su evolución) y en el que un líder, o acaso un grupo reducido, ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predictibles; y en función de esta definición, calificó el régimen franquista de autoritario.

Pero hablar de pluralismo político limitado en el franquismo es, como muy poco, sumamente impreciso. igual podía haberse hablado, comenta M. Ramírez, de «monismo no exagerado», o algo así. Como dice G. Hermet, Linz hace una definición meramente funcionalista que desatiende el rol global de represión social del poder político. Por lo demás, utilizar el tipo de régimen autoritario como intermedio entre la democracia y el totalitarismo y aplicarlo a la España de los años sesenta y primeros de los setenta significaba brindarle al franquismo armas ideológicas de apariencia científica que éste no dudó en aprovechar.

4.3. ¿Un régimen fascista?

A mi juicio, no hubo varios regímenes a lo largo de cuarenta años, sino uno sólo, que adoptó una apariencia u otra según necesitaba para adaptarse y sobrevivir. Como se ha dicho con rara precisión, durante el franquismo hubo cambios en el Gobierno, pero no cambios de Gobierno; todos los Gobiernos del Caudillo comenzaban y

terminaban por ser exactamente eso: del Caudillo. Como dice A. de Miguel, no hubo propiamente crisis gubernamentales, sino *relevos* de personas en los puestos ministeriales; esta palabra, relevo, era la oficialmente utilizada para explicar los cambios en el Gobierno.

Supuesto lo anterior, ¿qué régimen fue?

Está extendida la tesis de que el régimen dejó de ser fascista allá por 1942, o incluso 1941. La resistencia de muchos autores a hablar de fascismo español más allá de esas fechas se centra en tres órdenes de consideraciones:

- a) que las bases sociales que apoyaron la insurrección militar y el régimen subsiguiente no fueron las mismas que las que apoyaron al fascismo italiano o al nacional socialismo alemán;
- b) que FE de las JONS dejó muy pronto de ocupar un lugar relevante en la coalición de fuerzas del régimen, y
- c) que el régimen fue evolucionando y dejando atrás la estructura y la ideología fascista del primer período.

Entiendo yo, por el contrario, que los tres argumentos parten de un mismo desenfoque: que el concepto de fascismo es unívoco, el del modelo de las potencias del Eje, no siendo fascista el régimen que no se ajuste exactamente a ese modelo original. Ahora bien: si utilizamos este mismo patrón para todas las formas e ideologías políticas, habría mucha base para negar que la Unión Soviética haya sido comunista, que lo sean los partidos así denominados del Occidente europeo, que sean socialistas o socialdemócratas los partidos que reciben estos nombres, que sean liberales los liberales, que los radicales busquen las raíces y que el Vaticano sea cristiano.

No parece un buen método ése. Según creo defendible, el fascismo español fue parecido al italiano y al nazismo alemán durante el período 1936-1942 y luego buscó sus propias formas por necesidad o conveniencia, precisamente para poder seguir siéndolo, aun prescindiendo parcialmente, sólo parcialmente, de la parafernalia fascista anterior. El régimen de Franco Bahamonde conservó siempre su identidad de origen y no dudó en mostrarla durante cuarenta años cuando lo creyó necesario u oportuno. En ningún momento abandonó el régimen:

- 1) El recuerdo vivo de la guerra civil como factor de división de los españoles en vencedores y vencidos.

- 2) El monismo político excluyente.
- 3) La concentración de todo el poder en un Caudillo pretendidamente carismático.
- 4) El anticomunismo, el antiliberalismo y un sedicente anticapitalismo.
- 5) El nacionalcatolicismo.
- 6) La represión de las libertades.
- 7) Una organización institucional corporativa.
- 8) La concepción jerárquica de la vida y del orden social.
- 9) Un férreo nacionalismo «españolista» con negación absoluta de los nacionalismos interiores e incluso de sus manifestaciones culturales.

Todos o casi todos estos elementos, con diversidad de matices, naturalmente, pueden ser rastreados en los dos modelos originarios. Y si hay algunos propiamente franquistas (a los que acaso pudieran añadirse un cierto paternalismo, el tecnocratismo de los últimos veinte años y un tradicionalismo muy peculiarmente entendido), ello no hace sino mostrar que el fascismo español tuvo su propia coloración, no que dejara de serlo por ello.

Pero también es cierto que, pese a los frecuentes estertores fascistas de sus últimos años de vida, el régimen suavizó sus formas, en parte porque le faltaba energía para mantener cuarenta años de estado de excepción y en parte por la apuesta europea que había hecho para sobrevivir. La relajación del poder en la aplicación de las leyes represoras fue la tónica de esos últimos años. Se solía definir al régimen, por eso mismo, como una dictadura templada por el general incumplimiento de la ley.

BIBLIOGRAFÍA

- ESTEBAN, J. DE, Y OTROS.: *Desarrollo político y Constitución española*, Ariel, Barcelona, 1973.
- ESTEBAN, J. DE, Y LÓPEZ GUERRA, L.: *La crisis del Estado franquista*, Labor (Poli-teia), Barcelona, 1977.
- FERNÁNDEZ CARVAJAL, R.: *La Constitución española*, Editora Nacional, Madrid, 1969.
- GÓMEZ PÉREZ, R.: *Política y Religión en el Régimen de Franco*, Dopesa, Madrid, 1976.

- HERMET, G.: *La politique dans l'Espagne franquiste*, Armand Colin, París, 1971.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M.: *El principio monárquico*, Madrid, 1972.
- HISPÁN IGLESIAS DE USSEL, PABLO.: *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969: proyectos, conflictos y luchas por el poder*, CEPC, Madrid, 2006.
- MIGUEL, A. DE: *Sociología del franquismo: análisis ideológico de los ministros del régimen*, Euros, Barcelona 1975.
- RAMÍREZ, M.: *España 1936–1975. Régimen político e ideología*, Barcelona, 1978.
- RAYNE, S. G.: *El régimen de Franco*, Madrid, 1987.
- SOLÉ TURA, J.: *Introducción al régimen político español*, Ariel, Barcelona, 1972.
- TUSELL, J.: *La dictadura de Franco*, Alianza, Madrid, 1988.
- : *La dictadura franquista*, vol. 19 de *Historia de España*, dirigida por J. Lynch, El País, Madrid, 2007.
- VV.AA.: *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo*, Madrid, 1977 (principalmente los trabajos de G. Hermet y M. Tuñón de Lara.)
- VV.AA.: *La España de los años setenta*, obra dirigida por Fraga, M., Velarde, J. y Campo, S. del, Madrid, 1974 (especialmente los trabajos de P. de Vega, C. Ollero, y el de J. Linz titulado «Una teoría del régimen autoritario. El caso de España», todos ellos en el vol. III).
- ZAFRA VALVERDE, J.: *El régimen político de España*, EUNSA, Pamplona, 1973.
- : *El sistema político en las décadas de Franco*, Grafite, Madrid, 2004.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Bibliografía General

- ALEJANDRE GARCÍA, JA.: *Temas de Historia del Derecho. I: Derecho del constitucionalismo y la Constitución*, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1978.
- ÁLVAREZ TARDÍO, M.: *El camino a la democracia en España: 1931-1978*, Gota a Gota, Madrid, 2005.
- ARAGÓN PANÉS, J. L.: *Breve historia del Constitucionalismo español*. Fundación Vipren, Chiclana de la Frontera, 2004.
- ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos: 1808-1936*, 2 vols., Alianza, Madrid, 1991.
- CARR, R.: *España, 1808-1936*, Ariel, 2ª edic., Barcelona, 1970.
- CLAVERO, B.: *Manual de Historia Constitucional de España*, Alianza, Madrid, 1989.
- ESTEBAN, J. DE, GARCÍA FERNÁNDEZ, J., Y ESPÍN TEMPLADO, E.: *Esquemas del constitucionalismo español*, Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1976.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Constituciones históricas españolas (Un análisis histórico-jurídico)*, 4ª edic., Civitas, Madrid, 1986.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F.: *Historia ilustrada de España: de mayo de 1808 al siglo XXI*. Edaf, Madrid, 2009
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: *Apuntes para una Historia del constitucionalismo español*, edic. propia, Zarautz, 1992.
- JOVER ZAMORA, J. M.: *El siglo XIX en España: doce estudios*, Planeta, Barcelona, 1974.

- : «Edad contemporánea», en UBIETO, A., REGLÁ, J., JOVER, J. M., y SECO, C.: *Introducción a la Historia de España*, Barcelona, 1970.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: *Regímenes históricos españoles*, Tecnos, Madrid, 1988.
- SÁCHEZ AGESTA, L.: *Historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 4ª edic., 1984.
- SÁNCHEZ MARÍN, A.: *Constitucionalismo español: 1808-1978*, Zaqui-zami, Madrid, 1994.
- SOLÉ TURA, J., y AJA, E.: *Constituciones y períodos constituyentes en España, 1808-1936*, Siglo XXI, Madrid, 1992.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: *Breve historia del constitucionalismo español*, CEC, Madrid, 1997.
- TUÑÓN DE LARA, M.: *Historia de España, Ámbito*, Madrid, 1999.
- UBIETO ARTETA, A.: *Historia ilustrada de España*. Vol. 3, Debate, Madrid, 1997.
- VARELA SUANCES-CARPEGNA, J.: *Política y Constitución en España*, CEPC, Madrid, 2007.
- VICENS VIVES, *Historia social y económica de España y América*, tomo V, Editorial Vicens-Vives, 2ª edic., Barcelona, 1972.
- VILAR, P.: *Historia de España*, 6ª edic. cast., Crítica, Barcelona, 2008.







